

Svensk Biblioteksförerings skriftserie
På väg mot en starkare biblioteksnation

ALLA PRATAR OM KB

Kungliga bibliotekets utvidgade uppdrag – bakgrund och förväntningar



Alla pratar om KB

Kungliga bibliotekets utvidgade uppdrag
– bakgrund och förväntningar

Förord

DET RÖR PÅ SIG I BIBLIOTEKSLANDET SVERIGE! Vi befinner oss i det vi i efterhand förmodligen kommer att beteckna som en brytningstid, då allt hängde i luften. För att bidra till så mycket klarhet som möjligt i en tid då många viktiga beslut fattas ger Svensk Biblioteksforening ut serien *På väg mot en starkare biblioteksnation*. Serien belyser olika sidor av de nya samarbetsformer och biblioteksstrategiska ställningstaganden som håller på att utvecklas.

Den rapport du håller i handen har tagits fram för att belysa sammanhangen kring Kungliga bibliotekets (KB:s) nya uppgifter. KB har fått ett uppdrag, man har skrivit en plan och man har försetts med en instruktion.

Rapportens första del fångar förväntningar på det nya myndighetsuppdraget och bygger till stora delar på ett material som tagits fram av MarieLouise Samuelsson. Hon har för Svensk Biblioteksforenings räkning gjort intervjuer med aktörer som är intresserade och berörda av KB:s nya uppdrag. I den första delen återfinns också Svensk Biblioteksforenings förväntningar på det utvidgade uppdraget och en biblioteksgemensam strategi.

Rapportens andra del har skrivits av Barbro Thomas och ger en historisk bakgrund till KB:s nya uppdrag. Där hittar man förklaringar till en del förhållanden som idag kan verka märkliga. Den visar också att mycket går igen – frågan om ökad samordning inom bibliotekssektorn har väckts med jämna mellanrum under i stort sett hela 1900-talet. Förslagen har genom åren varit många, medan lösningarna har varit färre och få visat sig vara hållbara.

VÄGEN TILL EN GEMENSAM MYNDIGHET har varit lång och snårig och alla frågetecken är ännu inte uträtade. Även om vi inte tror att den här rapporten ger svar på samtliga kvarstående frågor, är vår förhoppning att den bidrar till ökad tydlighet och därmed till förbättrade möjligheter att ringa in kritiska områden och undvika att göra om tidigare misstag.



Niclas Lindberg
Generalsekreterare Svensk Biblioteksforening



“Alla pratar om KB” är andra delen i Svensk Biblioteksforenings skriftserie *På väg mot en starkare biblioteksnation*.

Produktion: ÅVA GROUP, www.avagroup.se
Grafisk form: Fredrik Åberg
Original och bildrepro: Anna Abbate
Fotografi: Fredrik Hjerling
Tryck: Joma 2012

Innehåll

DEL 1: Farhågor och förhoppningar

– förväntningar på KB:s utvidgade uppdrag.....7

”ALLA TALAR OM SAMORDNING”

Det lokala, regionala och nationella9

Utrymme för ökad tydlighet10

Samordning och den dagliga verkligheten11

En handlingskraftig myndighet.....13

Motstridiga önskemål15

SVENSK BIBLIOTEKSFÖRENING OCH KB:S

UTVIDGADE UPPDRAG17

DEL 2: Varför KB?.....20

En nationell bibliotekspolitik.....23

En plan för uppdraget24

Mindre stat, mer region25

FÖRSÖK TILL NÄRMANDE30

En biblioteksöverstyrelse33

En delegation för informationsförsörjning35

Fortsatta överväganden.....36

Dags för beslut36

En gemensam katalog.....37

Informell samverkan38

STATENS STÖD TILL DE

KOMMUNALA BIBLIOTEKEN41

Utveckling och avveckling43

Mindre stat, mer kommun.....44

Att styra utan att styra.....45

En ny statlig kulturpolitik47

Med fokus på litteraturen48

Fortsatt utredande48

FRÅGAN OM EN BIBLIOTEKSLAG51

Av teoretisk betydelse54

En lag för det allmänna biblioteksväsendet54

Lagens effekter56

EN HUNDRAÅRIG MYNDIGHETSTRADITION58

Mindre myndighet.....61

Sista rondan62

SAMVERKAN INOM FORSKNINGS-

BIBLIOTEKSOMRÅDET65

SAMLADE INSATSER ELLER LITE TILL ALLA70

Mer litteratur, mindre bibliotek.....73

Samordning i stället för bidragsfördelning.....74

CENTRUM OCH PERIFERI.....76

KÄLLOR OCH LITTERATUR82



DEL

1

Farhågor och förhoppningar

– förväntningar på KB:s utvidgade uppdrag

Kapitlet bygger (fram till avsnittet om föreningens åsikter) på ett intervju- och inläsningsmaterial som tagits fram av MarieLouise Samuelsson på uppdrag av Svensk Biblioteksforening. Uppdraget bestod i att ta reda på vilka förväntningar det finns på KB:s nya uppdrag bland intresserade och berörda parter. Genom KB:s utvidgade samordnings- och utvecklingsansvar för hela sektorn har ju KB blivit en angelägenhet för betydligt fler än tidigare. Förutom forskningsbiblioteken även folk- och skolbibliotek, och därmed också länsbiblioteken, Sveriges Kommuner och Landsting med flera.

För att sammanfatta läget kort: förväntningarna på KB är stora. Många beskriver dem till och med som "enorma". Förväntningarna gäller till stora delar utformningen av en nationell biblioteksstrategi, alltså en gemensam analys av vart man menar att biblioteken är på väg och en plan för vad man vill åstadkomma med bibliotek. Det finns förhoppningar om att det nya uppdraget och en strategi kan bidra till att bibliotekens status kommer att höjas eller att det är en väg att bryta trenden när det gäller vikande utlåningssiffror. Man hoppas på något slags lyft, en kraftsamling. De förhoppningar som uttrycks är inte alltför konkreta; man använder ofta uttryck som "framtid", "utmaningar" och "berättelse".

När det gäller KB:s utvidgade uppdrag ser Calle Nathanson, handläggare på SKL:s (Sveriges Kommuner och Landsting) avdelning för tillväxt och samhällsbyggnad, positiva möjligheter, förutsatt att "biblioteken får en nationell part som stödjer biblioteken i deras utmaningar".

– Det ska handla om det som biblioteken vill ha. KB ska vara understödjande, lyssnande, fånga upp utmaningarna och därefter vara pådrivande. Om KB:s arbete inte stödjer biblioteken blir det arbetet helt enkelt ointressant, menar Calle Nathanson.

Hittills tycker Calle Nathanson att arbetet med uppdraget har skett "i bakvänd ordning".

– I stället för att formulera och fokusera på vad som är målet, så har man börjat med strukturen.

Vad uppdraget kommer att innebära är fortfarande till stora delar oklart. Christina Friström, bibliotekschef på Lunds universitets bibliotek och ordförande i KB:s expertgrupp för samordning av digitalisering, säger att det är begripligt att det råder osäkerhet om vad uppdraget kommer att medföra, eftersom det är relativt nytt och direktiven dröjde.

Signe Westin, enhetschef på Statens kulturråd och ansvarig för litteraturfrågor och barn och ungas rätt till kultur, säger att det är "otroligt angeläget" att samordningsuppdraget blir bra.

– I övrigt ska man komma ihåg att KB inte fick sin instruktion från Utbildningsdepartementet förrän i augusti. KB har kommit igång med statistiken och det har löpt på bra, tycker Westin.

Kerstin Olsson, chef för Länsbibliotek Östergötland och ordförande i Föreningen Sveriges Länsbibliotekarier (SLB), får räknas till optimisterna gällande KB:s uppdrag och tillhör dem som ser en nationell strategi som högst nödvändig:

– Biblioteksfrågorna behöver en nationell och strategisk nivå, eftersom hela den tekniska infrastrukturen har förändrats och därmed bibliotekens arbete. Här kan KB spela en större roll som upphandlare, man kan skapa en teknisk plattform, menar Kerstin Olsson.

– Biblioteken ska spela en roll i samhällsutvecklingen. Då måste det finnas nationella tankar om hur det ska gå till, som nation måste vi vilja något. Men KB ska förstås inte pula ensam med frågan, det finns mycket kompetens i sektorn, understryker Kerstin Olsson.

Margareta Nilsson, bibliotekschef i Nödinge, är en av dem som förväntar sig en strategi. Hon ser också med tillförsikt på samordningsuppdragets potential och berömmar den information som KB har gett på plats i region Västra Götaland.

– Och det vore jätteroligt om man lyckades utforma en statlig bibliotekspolitik, även om det inte får innebära att KB kommer med krav på folkbiblioteken.

Det lokala, regionala och nationella

Margareta Nilssons reservation om att en bibliotekspolitik inte får innebära att KB kommer med krav belyser hur det utvidgade uppdraget och de från många håll uttalade önskemålet om en nationell biblioteksstrategi, väcker funderingar om ansvarsfördelningen mellan olika förvaltningsnivåer.

Frågar man regionpolitiker med kultur- och biblioteksansvar finns en skepsis mot att en nationell strategi skulle vara en nödvändig del av KB:s samordningsuppdrag.

Calle Nathanson, SKL, relaterar kultur- och bibliotekspolitik till en förändrad myndighetsroll:

– Det är regionerna som ska ta ansvaret, medan de statliga myndigheterna ska utnyttja sitt helikopterperspektiv, säger Nathanson.

Kerstin Olsson säger att det gäller för alla att lyfta blicken och anstränga sig för att se det gemensamma, för att få fram en framgångsrik nationell strategi.

– Man kan jämföra med kulturplanerna, i statlig regi, men i samarbete med regionen. Hela landet måste delta i dialogen om en biblioteksstrategi. Men man får samtidigt inte söka sig ner till minsta gemensamma nämnare, på så sätt att det resulterar i något urvattnat, påpekar Kerstin Olsson.

Hon räknar inte med att processen att ta fram en strategi blir smärtfri, men menar att det är den enda framkomliga vägen:

– Jag tänker att även om det blir gnöl och gnäll under arbetet med en sådan strategi, så är det ändå bättre än att inte ha någon alls, för i så fall händer ju ingenting.

Utrymme för ökad tydlighet

Tankarna på samordning och en gemensam strategi väcker frågor.

Kerstin Engle (S), riksdagsledamot och ledamot i kulturutskottet, ville i en skriftlig fråga i riksdagen till Lena Adelson Liljeroth i oktober 2011 få svar på "om kulturministern avser att ge Kungliga biblioteket ett särskilt uttryckt uppdrag att ta fram en nationell biblioteksstrategi eller om KB inom ramen för befintligt mandat redan har detta uppdrag".

Engles fråga ifrågasatte om KB måste ha ytterligare direktiv för att sätta igång med biblioteksstrategin:

"Det framstår som önskvärt och möjligt att rymma arbetet med en nationell biblioteksstrategi inom ramen för KB:s nya uppdrag att ha en nationell överblick samt främja samverkan och utveckling. Mot denna bakgrund är det oroande att olika aktörer hävdar att KB fordrar ett särskilt uttryckt uppdrag att formulera en nationell biblioteksstrategi för att kunna utföra ett sådant".

Svaret kom inte från kulturministern, utan från utbildningsminister Jan Björklund.

"KB har fått ett vidgat uppdrag som består i att ha en nationell överblick över biblioteksområdet och att främja samverkan och utveckling inom detsamma. Det innebär att KB numera bland annat har ansvar för den officiella biblioteksstatistiken och att KB tillsammans med länsbiblioteken ska följa

upp hur de planer för biblioteksverksamheterna som kommuner och landsting antar i enlighet med bibliotekslagen har utformats och hur de används. Myndigheten ska vidare verka för utveckling och samordning av digitala tjänster och system inom biblioteksväsendet. Det görs bland annat genom deltagandet i det samordningssekretariat för digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling av kulturarvet som finns vid Riksarkivet. Regeringen har inte utöver detta fattat något beslut om en nationell biblioteksstrategi, inte heller har regeringen uppdragit åt någon myndighet att göra detta."

Svaret kan ses som en utmaning till KB – nej, regeringen har inte gett KB ett formellt uppdrag, men har självklart heller inte förbjudit myndigheten att göra en plan för det område man fått ett utvidgat ansvar för.

Björklunds svar blev en påminnelse om att Utbildningsdepartementet, under vilket myndigheten KB sorterar, från början var tveksam till att KB skulle få det utökade uppdraget.

Inom regeringskansliet talar man om att det funnits ett "krångel" kring KB:s nya uppdrag. Å andra sidan finns det många som anser att departementen själva har bidragit till detta. Inom KB, inom Kulturrådet, bland kulturpolitiskt ansvariga regionpolitiker och till och med inom de berörda departementen finns uppfattningen att departementen inte tillvaratagit det nya uppdragets fulla potential. Bristen på samarbete kan till och med ha haft mer betydelse än komplikationen i att KB:s uppdrag initierades av en minister, men att det nu är en annan som bestämmer – vilket i sig är en situation som endast kan lösas på politisk nivå. De som är missnöjda med departementshanteringen talar om behov av mer samordning inom regeringskansliet.

Samordning och den dagliga verkligheten

Mellan pessimism och optimism, förhoppningar och farhågor, märks också vad man måste beskriva som brist på intresse eller tid. Man har en allmänt positiv hållning till uppdragets potential, men den egna, dagliga biblioteksverksamheten tar tid och tankekraft.

Yvonne Nilsson, bibliotekschef vid Överkalix folkbibliotek, är verksam i den vardag vars utmaningar samordningsuppdraget ska fånga upp. Hon

har den enda heltidstjänsten vid biblioteket, som både verksamhetschef och bibliotekarie. Tillsammans med en halvtidsassistent ansvarar hon även för den integrerade skolbiblioteksverksamheten. Yvonne Nilsson tycker att hon har fått "bra information", men säger också att det är svårt att hinna läsa alla papper och fylla i enkäter, relaterade till KB:s utvidgade uppdrag.

– Visserligen är "samordning" ett ord som inte säger så mycket, men det känns naturligt och bra att KB har hand om all statistik, för att få överblick, kunna analysera och se bibliotekens behov, säger Yvonne Nilsson.

Man behöver inte leta särskilt länge för att hitta ett ganska svalt intresse för samordningsuppdraget. Bland annat utifrån aspekten att det tar resurser ifrån annat och att det ses som en felaktig prioritering. Inom liksom utanför KB finns uppfattningen att en skarp strategi för nationell samordning av digitalisering vore både viktigare och mer respektingivande, än en allmänt hållen strategi för biblioteken. Någon föreslår vidare att KB:s avdelning för nationell samverkan, som har ansvar för det nya uppdraget, borde knoppas av till en egen myndighet.

Ännu en variant av ointresse finns inom lärosätesbiblioteken, där man generellt inte tillmäter det nya samordningsuppdraget särskilt stor betydelse. På många håll kallas det utvidgade uppdraget för en "icke-fråga".

Det finns också bland regionbibliotekarier och inom KB en uppfattning att lärosätesbiblioteken tidigare inte brydde sig påfallande mycket om KB, men att samordningsuppdraget och utsikten att behöva "dela" nationalbiblioteket med folkbiblioteken innebar ett nymornat intresse för och omsorg om KB:s verksamhet.

Johan Sterte, rektor vid Luleå tekniska universitet och ansvarig för Sveriges universitets- och högskoleförbunds (SUHF) forum för biblioteksfrågor, formulerar sig mer försiktigt:

– Det gäller förstås att gilla läget och det tar en stund innan man vet vad det kommer att innebära. Det som behövs är en tydlig struktur och rätt personer på rätt plats, nu är det helt enkelt upp till bevis för KB, säger Sterte.

När detta skrivs är ny riksbibliotekarie inte utsedd, men relaterat till det nya uppdraget finns personer inom lärosätesspektorn som befarar att det ska bli någon med för lite erfarenhet av forskning och högskolefrågor. Omvänt

Det som behövs är en tydlig struktur och rätt personer på rätt plats. Nu är det helt enkelt upp till bevis för KB.

de som ser en folkbibliotekskoppling som en nödvändig merit. En av dem är Calle Nathanson, SKL:

– Nye riksbibliotekarien måste bli någon som också är folkbiblioteks-företrädare, någon som har mer erfarenhet av folkbiblioteken än vad Gunnar Sahlin har.

Kerstin Olsson, Länsbibliotek Östergötland och SLB, ser inte alltför svåra motsättningar och skepsis mellan å ena sidan den regionala biblioteksnivån och å andra sidan forsknings- eller lärosätesbiblioteken:

– I praktiken fungerar det ju redan på regionplanet, det finns bra samarbeten mellan regionbibliotek och högskolebibliotek, säger Kerstin Olsson.

En handlingskraftig myndighet

Men frågan är också hur nödvändig den politiska nivån är, i bibliotekssektorn verkar man nämligen inte längre förvänta sig att folkvalda politiker ska leverera bibliotekspolitik, i stället är det KB som ska ta också den politiska ledartröjan.

Christina Friström, LUB, anser att en myndighet som KB både kan eller rentav måste ta sig vissa friheter inom ramen för ett uppdrag, ett sätt att få saker gjorda, "hellre lite quick and dirty". Detta i stället för att, som Christina

Jag skulle vilja se mer fotboll än förhandsprat om matchen. Det har blivit ganska mycket av gulliga dialoger.

Friström ser det, "fastna i egna och andras ambitioner och därmed i tankefällan att det måste bli perfekt från början".

– Den som gör något väcker respekt och man får sällan bakläxa på visad handlingskraft, menar Christina Friström. KB har hittills lagt mer tid på diskussion än på att göra saker, till viss del har det varit nödvändigt, men jag skulle vilja se lite mer fotboll än förhandsprat om matchen, det har blivit ganska mycket av gulliga dialoger.

Kerstin Olsson, Länsbibliotek Östergötland och SLB:

– KB vill ha mera pengar, men pengarna är inte stötestenen om man vet vart man vill, i folkbiblioteksvärlden är man van att jobba utan pengar. Mer än pengar behöver KB modiga medarbetare, men det gäller inte bara KB, vi får alla lyfta blicken och anstränga oss för att det här ska bli bra, säger Kerstin Olsson.

Christina Friström, LUB, är en av ganska många som menar att det inte är respektingivande att, som KB, tala om att man har fått för lite pengar. Och som påpekar att de givna och ofrånkomliga förutsättningarna för en statlig myndighet är att utföra de uppdrag man har fått, inom ramen för sina anslag.

– KB:s klagan över för små resurser sker inför en biblioteksverklighet som är van att göra saker utan pengar, det är verkligen inte något som enbart gäller folkbiblioteken, det är i hög grad också lärosätesbibliotekens villkor, menar Friström.

Signe Westin, Kulturrådet, menar att det inte uppfattas som bra signaler när KB, sedan man väl fick uppdraget, offentligt och inför sektorn har klagat över att uppdraget har varit "för litet" och inte tillräckligt finansierat.

Det finns också en väl spridd uppfattning om ett "krig" mellan Kulturrådet och KB och att det, med olika grader av allvar, skulle pågå något slags kulturpolitisk revirstrid mellan de bägge myndigheterna är knappast någon hemlighet. Men Signe Westin är angelägen om att inte blåsa under motsättningar mellan KB och Kulturrådet. Hon tillhör dem som talar om en ny optimism, specifikt relaterat till höstens möten mellan Kulturrådet och KB, närmare bestämt Avdelningen för nationell samverkan.

Signe Westin är en av dem som anser att den långa väntan på att KB skulle få sitt uppdrag har skapat stora förväntningar på vad som går att åstadkomma inom ramen för det nya uppdraget. Och att KB självt kan anses ha bidragit till de upptrissade förväntningarna.

– Riksbibliotekarien drev en offensiv kamp för att KB skulle få ett större uppdrag än det regeringen aviserat, som även skulle inbegripa läsfrämjandet, säger Westin. Visst kan man förstå det resonemanget om man ser det ur ett snävt biblioteksperspektiv, men vad man då missar är att se tillgänglighetsförändringen i ett bredare sammanhang än som en fråga enbart för biblioteken. Vi kan redan se att strategier för läsfrämjande utvecklas i de regionala kulturplanerna. Och här är länsbiblioteken drivande, vilket givetvis underlättas av att de ingår i kultursamverkansmodellen. Det skulle nog ha sett annorlunda ut om de i stället fått sina pengar från KB, menar Signe Westin.

Motstridiga önskemål

Vid sidan om önskemål om en nationell strategi är förhoppningen att KB ska ta fram en nationell katalog. Men det är en jämförelsevis konkret önskan och om katalogen ordar de flesta inte alls lika mycket som om den betydligt mer laddade frågan om nationell biblioteksstrategi.

Att det utvidgade uppdraget och frågan om en gemensam strategi inte är lätt har kartläggningen visat. Diskussionerna om KB:s nya uppdrag berör en hel del minfält och ömma tår. KB beskylls ibland för okunnighet och har därför signalerat att man är mån om att lära och lyssna. Myndigheten anklagas då

för att sakna handlingskraft. Det finns förhoppningar om att KB ska visa mod, väcka respekt och ta på sig ledartröjan. Detta utan att låta sig hindras av utbildningsministerns svar eller att man inte fick exakt det uppdrag man önskat.

Den lättväckta konflikten mellan regional och nationell nivå är ett annat laddat område.

Olika agendor inom folk- och forskningsbiblioteken ytterligare ett. Inom bibliotekssektorn ryms allt från "enorma" förväntningar till åsikten att uppdraget är en icke-fråga och att KB borde ägna sig åt andra frågor.

"Alla pratar om samordning, men ingen vill samordnas", suckar en bibliotekschef. Samtidigt som man gärna ser ökad samordning, vill man inte se några krav – samordningen får inte påverka min verksamhet.

Eller så är vardagen så full med uppgifter att man inte hinner engagera sig, trots att man tycker att en strategi är viktig.

Lägg till detta en regering som ger ett utvecklings- och samordningsuppdrag, men som inte tycker att den myndighet som ska utföra arbetet ska ha en plan. Och tjänstemän på departementen som förefaller ha starka personliga åsikter, som de dessutom låter påverka arbetet.

Och mitt i allt finns krafter som vill jobba ihop och som tror på att samarbete kan öka effektiviteten och ge bättre tjänster till användarna. Arbetet med en strategi blir krävande, men som Kerstin Olsson påpekar – utan strategi har vi ju ingenting alls att förhålla oss till.

Svensk Biblioteks-förening och KB:s utvidgade uppdrag

Svensk Biblioteks-förening glädjer sig åt det utvidgade uppdraget. Men även om KB har fått ett bredare uppdrag är vi inte framme vid målet. Till exempel saknas en strategi för biblioteken, och en gemensam strategi behövs. Biblioteken skiljer sig från andra regionala kulturinstitutioner på så sätt att biblioteksväsendet är ett nationellt sammanhängande nätverk med behov av en samordnad infrastruktur, exempelvis i form av gemensam bibliotekskatalog, licenser, digitalisering, tekniska standarder för e-tjänster, m.m.

Den modell för kultursamverkan som regeringen sjösatt med Kulturrådet som part förutsätter dessutom en nationell biblioteksstrategi som stöd för diskussionerna om biblioteksutveckling i de regionala kulturplanerna. KB har i uppdrag att svara för nationell överblick samt främja samverkan och utveckling. Skälen för regeringsuppdraget är att det behövs en aktör som har ett tydligt ansvar att leda biblioteksväsendet in i framtiden.

Strategin får inte bortse från bibliotekssystemets komplexitet och reduceras till insatser kring minsta gemensamma nämnare. Ett sådant synsätt skulle riskera att exkludera viktiga utvecklingsområden för olika bibliotek och därmed missa sitt mål. Tvärtom måste strategin ta sin utgångspunkt i de skilda bibliotekstypernas förutsättningar och utmaningar. Att få vara olika när det krävs men lika när det är möjligt måste vara en bärande del av den nationella biblioteksstrategin för att den ska få starkt stöd hos alla delar av bibliotekssystemet.

Den första delen i serien (*En norsk, en dansk, en finsk – och en svensk?*) visade att såväl Norge som Danmark och Finland har formulerat strategier. Man har börjat med en analys av samhället och vilka övergripande mål man

vill nå, av bibliotekens roll för att nå de målen och av hinder för att biblioteken ska kunna fullgöra sina uppgifter. Man har satt strategier för att nå dessa mål på pränt. Först senare har man identifierat vilka verktyg och metoder man behöver för att ta biblioteken dit man önskar.

Svensk Biblioteksförning har i tidigare sammanhang visat att det är av avgörande betydelse att KB fullgör följande nya eller förtydligade uppgifter. KB ska:

- ha ansvar för de processer som syftar till att ta fram, följa upp och utveckla nationella mål och strategier samt definitioner av bibliotekens huvudfunktioner,
- ha sektorsansvar för genomförande av nationella mål med anknytning till verksamhetsområdet och inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter,
- svara för stödjande rekommendationer, föreskrifter, allmänna råd, kvalitetskriterier och –indikatorer inom sitt verksamhetsområde,
- ansvara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom sitt verksamhetsområde,
- följa forsknings- och utvecklingsarbete av särskild betydelse inom sitt verksamhetsområde och verka för att sådant arbete kommer till stånd,
- främja utvecklingen av metoder och arbetsformer inom biblioteksarbetet samt förmedla kunskap om verkningsfulla arbetsformer och metoder,
- skapa och tillhandahålla enhetliga begrepp, termer och klassifikationer inom sitt verksamhetsområde,
- svara för en gemensam, nationell bibliotekskatalog,
- ha tillsyn över bibliotekslagens tillämpning och ta till vara och sprida kunskap från tillsynen,
- ha ansvar för att följa, analysera och rapportera om det offentligt finansierade biblioteksväsendet genom statistikframställning, uppföljning och utvärdering.

KB:s nya instruktion skulle kanske behöva kompletteras med en "portalparagraf". Andra myndighetsinstruktioner inleds inte sällan med en övergripande beskrivning av deras uppdrag. För att nämna ett exempel, Socialstyrelsen: "Socialstyrelsen ska verka för god hälsa och social välfärd samt omsorg och vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen". Kanske "Kungliga biblioteket ska verka för god tillgång till litteratur och information, god biblioteksutveckling samt bibliotekstjänster av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen"?

Det finns stora förväntningar på Kulturrådet och KB. Det finns också en förväntan om ett aktivt samarbete mellan de två myndigheterna. Kulturrådet och KB har olika roller och många väntar nu på att myndigheterna gör gemensam sak av sina uppdrag att på olika sätt främja en nationell biblioteksutveckling. De behöver komma överens om vilka frågor respektive myndighet ska driva samt hur utvecklingsarbetet kan koordineras emellan utifrån de resurser och kompetenser respektive myndighet förfogar över. Dessutom har bibliotekens huvudmän, representerade av Sveriges Kommuner och Lands-ting samt Sveriges universitets- och högskoleförbund, ett ansvar för att samverka med KB och ge myndigheten bästa möjliga förutsättningar att realisera de förväntningar som finns.

Svensk Biblioteksförning tar oron bland de som är berörda av det utvidgade uppdraget på största allvar. Samtidigt hyser föreningen en stark tilltro till biblioteksaktörernas goda vilja. De svenska biblioteken har en lång tradition av samarbete och en genuin önskan om att erbjuda användarna bästa tänkbara bibliotek. Den kraften kommer att göra att början av 2010-talet i efterhand kommer att betecknas som den tid då en rad avgörande frågetecken rätades ut.

DEL

2

BIBLIOTEK

Varför KB?

KB har från 2011 uppdraget att fungera som central förvaltningsmyndighet för det allmänna biblioteksväsendet. Bidragande orsaker till att KB tilldelades uppdraget är de senaste årtiondenas reformer inom utbildningsväsendet samt den teknikutveckling som i hög grad påverkat bibliotekens verksamhet. Dessutom hade krav om en nationell bibliotekspolitik vuxit i styrka.

Samtidigt med KB:s arbete att utforma en plan för det nya uppdraget pågick den så kallade Kultursamverkansutredningen. Utredningens förslag att bidragen till regional biblioteksverksamhet skulle disponeras av KB mötte stort motstånd.

Vid 1900-talets början var klyftan mellan olika bibliotekstyper och mellan deras användarkategorier betydande. De kommunala biblioteken befann sig i början av sin utveckling, medan de vetenskapliga biblioteken kunde vila på månghundraåriga traditioner. Reformen inom det obligatoriska utbildningsväsendet och inom den högre utbildningen skulle ändra förutsättningarna för bibliotekens verksamhet. Utbildningsklyftorna minskade. Gränserna mellan folkbibliotekens respektive forskningsbibliotekens traditionella användargrupper blev ottydligare. Decentraliseringen inom den högre utbildningen ledde till att studenterna på många orter blev folkbibliotekens största användargrupp. När de nya högskolorna etablerades hade biblioteksfunktionen inte alltid högsta prioritet. Under de första åren invaderades folkbiblioteken på de nya högskoleorterna av studenter. Emellanåt i sådan omfattning att det kunde leda till konflikter om utrymmet mellan studenter och allmänhet.

Folkbiblioteken betraktade inte studenterna som sin primära målgrupp och menade att studentinvasionen inkräktade på folkbibliotekens egentliga uppgifter. Någon ström i den motsatta riktningen d.v.s. att allmänheten strömmade till forskningsbiblioteken förekom knappast. Visserligen är – och var – svenska forskningsbibliotek i princip öppna för alla medborgare. Något som förmodligen inte är så allmänt känt och även om så vore fallet skulle flertalet medborgare nog dra sig för att passera universitetsporten. På två orter, Härnösand och Visby, tog man konsekvenserna av högskolereformen och sammanförde det nya huvudbiblioteket och det nya högskolebiblioteket under samma tak. På andra orter byggdes nya högskolebibliotek, vilket minskade trycket på folkbiblioteken, även om det inte helt försvann.

Parallellt med reformerna inom utbildningsväsendet pågick en teknisk utveckling. En följd av teknikutvecklingen var att administrativa gränser suddades ut. Genom teknikutvecklingen knöts olika typer av bibliotek samman. Hjälpmedel och tjänster som primärt utvecklades för att förbättra informationsförsörjningen inom högre utbildning och forskning kom att utnyttjas även av bibliotek utanför högskolesfären. Efterhand som användarkategorierna flöt ihop ökade behovet av samverkan över biblioteksgränserna.

I den kulturpolitiska propositionen *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3) gjorde regeringen bedömningen att KB:s uppdrag skulle utvidgas och innefatta att svara för nationell överblick, främja samverkan och driva på utvecklingen inom biblioteksområdet. Genom det utvidgade uppdraget fick KB från och med 2011 rollen som central förvaltningsmyndighet för det allmänna biblioteksväsendet. Fram till dess hade de centrala biblioteksuppgifterna varit uppdelade på två myndigheter: KB som sedan 1988 haft ett samordnings- och utvecklingsansvar för forskningsbiblioteken och Statens kulturråd som sedan 1974 varit central folkbiblioteksmyndighet. (Folkbiblioteksmyndigheten hade inrättats redan 1913 och sorterades fram till 1974 under Skolöverstyrelsen).

En nationell bibliotekspolitik

Frågan om ett närmande mellan folk- och forskningsbiblioteksområdena hade länge legat i luften. Behovet av någon form av gemensamt organ för samverkan och samråd hade uppmärksamats i flera statliga utredningar. Dock utan att detta lett till någon åtgärd. Under 1990-talet hade krav på en nationell bibliotekspolitik börjat ställas. Krav som nästan uteslutande kom från folkbibliotekshåll. Statens kulturråd hade i ett pm 1994, med den då arbetande kulturutredningen som adressat, pekat på behovet av en utvidgad samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet. Kulturrådet pekade bland annat på att vissa samhällsförändringar aktualiserat behovet av en utvidgad samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet för att stärka bibliotekens roll, inte bara i kulturpolitiken utan även inom utbildningspolitiken. I promemorian framhölls behovet av en samsyn samt att förutsättningar och hinder för en sådan samsyn borde analyseras. I kulturutredningens slutbetänkande *Kulturpolitikens inriktning* (SOU 1995:84) fanns förslag om en lag för det allmänna biblioteksväsendet.

Kravet på en nationell bibliotekspolitik, oavsett vad som avsågs, nådde så småningom statsmakterna. Olika förslag i 2003 års KB-utredning *KB – ett nav i kunskapssamhället* (SOU 2003:129) hade pekat på behovet av en bättre samordning av informationsresurserna och med KB som ansvarig myndighet. Förslaget föranledde ingen åtgärd och vållade inte heller så mycket debatt.

Frågan återkom i 2007 års kulturutredning. I slutbetänkandet (SOU 2009:16) konstaterades att det inte fanns någon myndighet med ett uttalat

ansvar för det samlade biblioteksväsendet. Utredningen föreslog därför att Kungliga biblioteket skulle få ett samordningsansvar även för de kommunala biblioteken. Utredningens bedömning var att Kulturrådet inte skulle kunna utveckla någon tillräckligt tung och bestående kompetens inom biblioteksområdet. Biblioteksområdet, menade man, var en parallell till museiområdet, där Kulturrådet i praktiken aldrig haft möjlighet att kompetens- och innehållsmässigt hävda en roll gentemot Riksantikvarieämbetet och de centrala museerna som prioriterat direkt åtkomst till departementet utan omväg via Kulturrådet.

Regeringen stödde utredningens bedömning och föreslog, som nämnts, att KB skulle ges ett särskilt uppdrag att svara för nationell överblick, främja samverkan och driva på utvecklingen inom biblioteksväsendet samt att tillsammans med länsbiblioteken följa upp bibliotekslagens praktiska tillämpning. Regeringen uppdrog senare åt Kungliga biblioteket att ta fram en plan för hur detta skulle genomföras.

En plan för uppdraget

Våren 2010 överlämnade KB sin plan till regeringen. KB gjorde bedömningen att det utvidgade uppdraget i allt väsentligt kunde genomföras genom att befintliga samordnings- och utvecklingsuppgifter utvidgades och anpassades till de kommunala bibliotekens verksamhet och behov. Enligt KB:s bedömning innebar det utvidgade uppdraget, att på ett övergripande plan, medverka i att utveckla nationella mål för de offentligt finansierade biblioteken samt att svara för uppföljning av bibliotekslagens praktiska tillämpning. En grundläggande förutsättning för att svara för nationell överblick vore, enligt KB:s bedömning, att det finns en tillförlitlig och heltäckande statistik. Statistiken skulle då kunna ligga till grund för utveckling av metoder för utvärdering och uppföljning. För att följa bibliotekens arbete samt bibliotekslagens praktiska tillämpning avsåg KB att etablera ett samarbete med länsbiblioteken.

KB framhöll vikten av tillgång till utvecklingsmedel för att kunna driva på utvecklingen. En förutsättning för uppdraget vore därför att KB disponerade befintliga utvecklingsmedel. KB förutsatte dessutom att bidragen till länsbibliotek och lånecentraler skulle disponeras av KB. En regionalisering av bidragen skulle, framhöll KB, innebära en resurssplittring och begränsa

KB förutsatte att de skulle disponera bidragen till länsbibliotek och lånecentraler.

möjligheterna att svara för nationella och samordnande insatser inom folkbiblioteksområdet. KB påtalade också att en överföring av Kulturrådets biblioteksåtaganden till KB förutsätter att en avgränsning görs mellan respektive myndighets ansvarsområde.

Samtidigt med KB:s planarbete pågick den så kallade Kultursamverkansutredningen med uppgift att mer i detalj lämna förslag om hur en ny modell för fördelning av de statliga bidragen till regionala kulturinstitutioner (portföljmodellen) skulle utformas. Enligt förslag i utredningens delbetänkande (SOU 2010:11) borde bidragen till regional biblioteksverksamhet undantas från portföljen – nu uppgraderad till koffert – och disponeras av KB.

Mindre stat, mer region

Kulturutredningens förslag om KB som central biblioteksmyndighet, hade fått starkt stöd av remissopinionen. Flertalet regionala instanser stödde förslaget. Man framhöll värdet av en nationell aktör och bedömde att KB skulle ha goda förutsättningar att svara för uppgiften. Kommun- och länsbiblioteken slöt i allt väsentligt upp bakom förslaget och framhöll vikten av en nationell aktör med ett samordningsansvar även för folk- och länsbibliotek. Förslaget hade också starkt stöd av Svensk Biblioteksforening, som under flera år drivit frågan om en nationell bibliotekspolitik. Statens kulturråd uttryckte viss skepsis, men betonade samtidigt behovet av en samlad bibliotekspolitik. KB var positivt till utredningens förslag om ett utökat uppdrag, men ansåg att det behövde förtydligas. Kultursamverkansutredningens förslag att de regionala biblioteksbidragen inte borde ingå i kofferten väckte – inte oväntat – motstånd. Frågan kom nu

främst att handla om vem som skulle fördela pengarna: staten eller landstingen. Det tidigare uttalade stödet för en nationell aktör reducerades till ett bråk om pengar. Flertalet landsting argumenterade för att de statliga bidragen till regional verksamhet, mer eller mindre oavkortat, borde ingå i kofferten. Länsbiblioteken framhöll vikten av att vara en del i den regionala kulturpolitiken.

Huvudargumentet för att de regionala biblioteksbidragen inte skulle ingå i kofferten var att biblioteksverksamheten då inte skulle kunna ingå i landstingens kulturplaner (ett orsakssamband som fick karaktär av naturlag). Misstron mot staten (KB) uttrycktes mer eller mindre sofistikerat, t.ex. framhöll landstinget i Norrbotten "att det vore olyckligt om KB skulle ta över styrningen av hur medlen ska användas i Norrbotten". Kulturrådet ansåg att medlen borde fördelas av Kulturrådet, medan KB tvärtom menade att KB borde disponera medlen. Svensk Biblioteksförning och DIK-förbundet höll fast vid sin tidigare linje och menade att det vore olyckligt om resurserna splittrades och framhöll att om man ville skapa en gemensam bas och infrastruktur vore det mest ändamålsenliga att samla bidragen hos KB. Några kommunala remissinstanser uttalade sig till förmån för att de statliga resurserna och uppgifterna skulle samlas inom KB.

Synen på vad den centrala biblioteksmyndigheten skulle svara för hade nu avsevärt snävats in. Vad som återstod var att KB borde ha ansvar för vissa infrastrukturfrågor. Frågan om en nationell katalog toppade en i övrigt ganska mager önskelista. KB:s uppdrag att ha ett samlat ansvar för statens stöd och samordning inom biblioteksväsendet fick ett svagt stöd av de regionala remissinstanserna.

Kanhända påverkad av remissopinionen gick regeringen emot Kultursamverkansutredningens förslag att undanta bidragen till biblioteksverksamhet från kofferten. Regeringen gick också emot KB:s förslag om att överföra vissa bidrag för biblioteksverksamhet från Kulturrådet till KB. Enligt regeringsuppdraget inför KB:s planarbete angavs att en utgångspunkt för KB:s finansieringsplan borde vara det förslag som Kulturutredningen lämnat i sitt betänkande. Kulturutredningen hade gjort bedömningen att KB, för att kunna fullgöra uppdraget, behövde ökade resurser om 8–10 miljoner kronor fördelat på personalkostnader samt forsknings- och utvecklingsanslag.



KB:s uppdrag att ha ett samlat ansvar för statens stöd och samordning inom biblioteksväsendet fick ett svagt stöd av de regionala remissinstanserna.

I den plan som lämnades till regeringen gjorde KB beräkningen att kostnaderna för det nya uppdraget i full drift skulle uppgå till drygt 12 miljoner kronor exklusive utvecklingsmedel. I budgetpropositionen hösten 2010 anvisades 9 miljoner kronor till verksamhet och utveckling. Dessutom överfördes bidraget till Informations- och lånecentralerna, cirka 14 miljoner kronor, som fortsättningsvis skulle fördelas av KB.

Enligt det regleringsbrev till Kungliga biblioteket, som utfärdades i augusti 2011 ska myndigheten:

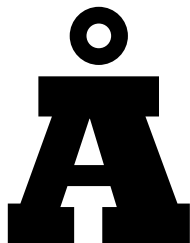
- ha en nationell överblick över biblioteksområdet samt främja samverkan och utveckling inom området,
- svara för biblioteksstatistik enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken,
- svara för det nationella biblioteksdatasystemet LIBRIS,
- tillsammans med länsbiblioteken följa upp hur de planer för biblioteksverksamheterna som kommuner och landsting antar i enlighet med bibliotekslagen (1996:1596) har utformats och hur de används,
- verka för utveckling och samordning av digitala tjänster och system inom biblioteksväsendet, förordning (2011:942).





Försök till närmande

Frågan om ett närmare samarbete mellan folk- och forskningsbiblioteken har varit föremål för diskussion de senaste cirka hundra åren. Förslag om ett gemensamt samordningsorgan har lagts av ett antal statliga utredningar. Från statsmakternas sida har det funnits en påfallande ängslan att utse ett centralt biblioteksorgan med ansvar för hela biblioteksväsendet. År 2010 var tiden äntligen mogen för beslut. Under tiden hade andra beslut fattats som fått en avgörande betydelse för ett närmande mellan olika typer av bibliotek, t.ex. beslutet om en gemensam bibliotekarieutbildning och beslutet om en lag för det allmänna biblioteksväsendet. Parallellt med strävan att få till stånd ett gemensamt forum pågår en utveckling av LIBRIS-systemet.



tskilliga förslag har lagts fram i syfte att främja samverkan mellan folkbiblioteken och forskningsbiblioteken. Ett viktigt steg togs när Bibliotekshögskolan i Borås läsåret 1972/73 öppnade portarna för en gemensam bibliotekarieutbildning. Bakgrunden var att utbildning av bibliotekspersonal länge varit uppdelad på flera händer. Den utbildning som erbjöds kvalificerade i allmänhet enbart för tjänstgöring vid den egna institutionen. Yrkeskåren var strikt indelad i folkbibliotekarier respektive forskningsbibliotekarier. Folkbibliotekarierna fick sin yrkesutbildning genom en ettårig kurs vid den till Skolöverstyrelsen knutna biblioteksskolan. Stockholms stadsbibliotek hade sedan 1948 en egen biblioteksskola för att täcka den egna förvaltningens behov. Vid Göteborgs stadsbibliotek fanns en utbildning för barnbiblioteksassistenter. Forskningsbibliotekens utbildningsbehov hade tillgodosetts på olika sätt. De största forskningsbiblioteken anordnade en inomverksutbildning. Vid Kungliga biblioteket anordnades sedan 1946 den så kallade KB-kursen. Sveriges Allmänna Biblioteksförning och Tekniska Litteratursällskapet erbjöd diverse påbyggnadskurser. Dessutom hade bibliotekarieprofessionens kompetens börjat ifrågasättas. Den tekniska utvecklingen ställde nya krav på förmedlarna av teknisk och vetenskaplig information. Företrädare för specialbiblioteken ställde krav om utbildning för en ny yrkeskategori, nämligen dokumentalister.

Sammantaget föranledde detta en översyn av bibliotekarieutbildningen. År 1965 tillsattes därför en kommitté med uppgift att utreda i vilken utsträckning utbildning av personal för folk-, forsknings- och skolbibliotek, dokumentationstjänst och arkiv lämpligen kunde samordnas. Utredningen konstaterade att gränserna mellan forskningsbibliotek och folkbibliotek samt andra dokumentationsförmedlande institutioner hade blivit mer flytande. I enlighet med utredningens förslag inrättades en riksrekryterande bibliotekshögskola med en tvåårig bibliotekarieutbildning. Av regionalpolitiska skäl förlades utbildningen till Borås, något som enligt dåvarande utbildningsministern, Ingvar Carlsson, möjliggjorde ett snabbt igångsättande.

Förslaget till en gemensam utbildning väckte begränsad entusiasm i forskningsbibliotekskretsar. Amanuenser och bibliotekarier vid de vetenskapliga biblioteken hade vanligen licentiatexamen och djupa ämneskunskaper inom något

för institutionen relevant område. Det befarades att den nya utbildningen skulle leda till sänkta kompetenskrav. Inte heller väckte lokaliseringssorten något jubel. Sveriges Allmänna Biblioteksförning stödde förslaget och framhöll i sitt yttrande det värdefulla i att utredningen tagit hänsyn till utvecklingens krav på samverkan mellan bibliotek av olika typer genom att i möjligaste mån samordna utbildningen. Föreningen uttryckte sin tillfredsställelse över att utredningen försökt skapa en målinriktad utbildning för bibliotekarieryrket och menade att det endast vid de större vetenskapliga allmänbiblioteken och specialbiblioteken krävdes högre akademisk utbildning för vissa bibliotekarietjänster.

Kritiken till trots fick den gemensamma bibliotekarieutbildningen efterhand acceptans. Den gemensamma utbildningen var ett viktigt steg mot ett närmande mellan de två världarna. Men det skulle dröja fram till 1997 innan de båda SACO-förbunden, De Vetenskapliga Bibliotekens Tjänstemannaförening (VBT) och Svenska Folkbibliotekarieförbundet (SFF) slogs samman och bildade Bibliotekarieförbundet.

En biblioteksöverstyrelse

Utredarna för en ny bibliotekarieutbildning hade tagit fasta på att gränserna mellan olika typer av bibliotek blivit mer flytande. Liknande iakttagelser hade gjorts långt tidigare. Valfrid Palmgren hade i sitt betänkande 1911 angående åtgärder för att främja det allmänna biblioteksväsendet, påtalat bristen på en enhetlig organisation. Staten borde därför stödja en större enhetlighet i organisation och samverkan mellan olika arter av bibliotek. 1923 års bibliotekssakkunniga hade i sitt betänkande *Läroverks- och landsbibliotek* presenterat förslag till överbyggnad mellan folkbibliotek och forskningsbibliotek. Sakkunniga kunde konstatera att stifts- och läroverksbibliotekens samlingar var otillgängliga för den vetenskapliga forskningen. Man föreslog därför att de större läroverksbiblioteken skulle organiseras som självständiga bibliotek för att fungera som mellanled mellan folk- och forskningsbibliotek och på så sätt tillgodose såväl forskningens behov som de folkliga bildningssträvandenas intressen. I sitt betänkande lyfte sakkunniga även fram behovet av en gemensam biblioteksöverstyrelse. Det moderna biblioteksväsendet hade, framhöll sakkunniga, under de senaste årtiondena utvecklats positivt, dels på grund av ett starkt

uppsving för de vetenskapliga biblioteken, dels till följd av skapandet av ett statsunderstött folkbiblioteksväsen. Någon enhetlig ledning finns dock inte. Under utredningens gång hade därför förslag om en gemensam biblioteksöverstyrelse diskuterats. En sådan styrelse skulle bestå av "representanter för alla grenar av statsunderstödd biblioteksverksamhet, såväl av vetenskaplig som av folklig art". Men, då det inte ingick i uppdraget att "behandla det svenska biblioteksväsendet i hela dess utsträckning", begränsades förslaget till inrättandet av en särskild biblioteksöverstyrelse för landsbiblioteken. Resultatet blev att KB fick tillsynsansvar för stifts- och landsbiblioteken i Linköping, Skara, Västerås och Växjö. KB:s ansvar upphörde då stifts- och landsbiblioteken kommunaliserades år 1975.

Också 1946 års folkbibliotekssakkunniga lyfte fram behovet av ett närmare samarbete mellan vetenskapliga bibliotek och folkbibliotek. Frågan hade, framhöll man, länge stått på dagordningen. Ett intimt samarbete mellan de båda bibliotekstyperna ansågs därför ofrånkomligt. Som skäl anfördes att de interurbana lånen vuxit i omfattning. Vilket, menade man, aktualiserade fastare normer för samarbetet mellan långgivande och låntagande bibliotek. Sakkunnigas förslag blev att det skulle inrättas ett allmänt biblioteksråd med rådgivande funktioner.

Något allmänt biblioteksråd inrättades inte trots att det fanns stöd från bibliotekshåll. Sveriges Allmänna Biblioteksförning aktualiserade i en skrivelse till regeringen 1970, tanken på en biblioteksöverstyrelse med samordnande och långtidsplanerande funktioner och med viss direktiv rätt för både vetenskapliga bibliotek och folkbibliotek. När 1970-talets stora utredningar, kulturutredningen *Ny kulturpolitik* och 1968 års litteraturutredning, återkom till frågan avvisades tanken på ett gemensamt samarbetsorgan. Kulturutredningen framhöll svårigheterna med att få till stånd en för alla bibliotek gemensam "överstyrelse" och tillade att det sannolikt aldrig kunde bli tal om att någon annan myndighet än Universitetskanslerämbetet tilldelades ett huvudmannansvar för universitetsbiblioteken. Litteraturutredningen gjorde en liknande bedömning och framhöll att svårigheterna med en gemensam "överstyrelse" vore för stora och att andra vägar måste väljas för att säkra den samverkan som var "ofrånkomlig och oundgänglig".

Kulturutredningen framhöll svårigheterna med att få till stånd en för alla bibliotek gemensam "överstyrelse".

En delegation för informationsförsörjning

Frågan om ett samverkansorgan fanns också på dagordningen inom forskningsbiblioteksområdet. Den så kallade BIDOK/SINFODK-utredningen hade i uppgift att utreda frågan om ett centralt biblioteksorgan. I utredningsdirektiven skrev departementschefen att han fann det motiverat med ett centralt ledningsorgan för gemensamma biblioteksfunktioner. Ett sådant organ borde bygga på den kärna av nationella biblioteksuppgifter som hanterades av KB och Forskningsbiblioteksrådet samt skapa förutsättningar för en utbyggd samverkan mellan forsknings- och folkbiblioteken. Sakkunniga borde också uppmärksamma de gränsdragningsproblem som kunde uppkomma mellan ett centralt organ och KB. Utredningen övervägde alternativet med ett nationalbibliotek med samordnings- och utvecklingsuppgifter. En sådan lösning kunde, framhöll utredningen, innebära risk för intressekonflikter och en konkurrens om utvecklingsanslagen mellan KB:s egna utvecklingsprojekt och den övriga biblioteksvärldens. I stället föreslogs inrättandet av en fristående delegation för informationsförsörjning. Som motiv till förslaget anfördes bland annat att en fristående myndighet utan operativt ansvar skulle få en neutral ställning och kunna fungera som brygga mellan olika intressen. Delegationen skulle överta SINFDOK:s (Statens råd för vetenskaplig information och dokumentation) och Forskningsbiblioteksrådets uppgifter och svara

för planering och samordning, forskning och utveckling samt ha utvecklingsansvaret för LIBRIS. KB skulle ha kvar driftansvaret för LIBRIS samt svara för de nationaldokumentära uppgifterna. Delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (DFI) inrättades 1979. 1988 lades DFI ned och biblioteksfrågorna, inklusive hela ansvaret för LIBRIS, överfördes till KB.

Fortsatta överväganden

1980 års folkbiblioteksutredning (Fb80) återkommer till frågan om central samverkan. Utredningen pekar på den rad statliga aktörer som i större eller mindre omfattning berör folkbibliotekens verksamhet: Statens kulturråd, KB, DFI, UHÄ, Skolöverstyrelsen, Kriminalvårdsverket m.fl. Utredningen framhåller behovet av ett effektivare samarbete mellan dessa centrala instanser. Möjligheten att slå ihop de centrala biblioteksfunktionerna i en myndighet avvisas emellertid. Det ansågs att starka skäl talade emot en sådan koncentration. Som skäl framhölls framför allt folkbibliotekens lokala förankring, t.ex. som ett naturligt inslag i skolan, fritidsverksamheten, omsorgen och vården. Utredningen pekade i stället på möjligheten till organiserad samordning genom ett statligt biblioteksråd, där olika myndigheter skulle vara representerade. Rådet skulle utses av regeringen, men inte ha någon myndighetsutövande uppgift, utan bland annat samordna policybeslut i biblioteksgemensamma frågor. Biblioteksrådets överenskommelser skulle verkställas av de deltagande myndigheterna. Även denna gång rann frågan ut i sanden. Men död var den inte.

Cirka tio år senare skakades den till liv av den så kallade KB-utredningen, (*KB – ett nav i kunskapssamhället*). Utredaren framhöll behovet av en gemensam grund för arbetet med en nationell bibliotekspolitik. För detta behövdes en ansvarig myndighet på nationell nivå. KB borde därför få ansvar för samordning och utveckling. Delar av Kulturrådets folkbiblioteksuppgifter borde överföras till KB.

Dags för beslut

Det krävdes emellertid ytterligare några år innan det var dags att gå från ord till handling. När 2007 års kulturutredning överlämnade sitt slutbetänkande fanns förslag om inrättandet av en samlad statlig biblioteksmyndighet. Utred-

ningen konstaterade att KB som nationalbibliotek spelade en central roll på biblioteksområdet och att Statens kulturråd hade ett mer begränsat ansvar inom folkbiblioteksområdet. Kraven om en samlad biblioteksmyndighet hade vuxit i styrka. Utredningen hade tagit fasta på önskemålen om en nationell bibliotekspolitik och om en samlad statlig biblioteksmyndighet som framförts från flera håll, bland annat av Svensk Biblioteksförning. Som skäl anfördes att genom den decentraliserade högre utbildningen hade folkbiblioteken fått en ny roll att förse studerande med litteratur. Därtill hade den tekniska utvecklingen aktualiserat behovet av sammanhållna strategier för tillgängliggörande och förmedling av information. Sammantaget fanns därför, ansåg utredningen, anledning att samla det nationella ansvaret hos en statlig myndighet. Efter närmare hundra års överväganden var så tiden mogen för beslut. Från och med 2011 tilldelades KB uppgiften som central förvaltningsmyndighet.

En bidragande orsak var sannolikt också den bibliotekslag som antagits år 1996. Den 1993 tillsatta kulturutredningen hade inte alls berört frågan om en central biblioteksmyndighet. Däremot innehöll utredningens betänkande *Kulturpolitikens inriktning* ett förslag till en lag för det allmänna biblioteksväsendet. Att bibliotekslagen, när den äntligen kom till stånd, omfattade det allmänna biblioteksväsendet och inte enbart folkbiblioteken får betraktas som ett viktigt steg i riktning mot ett sammanhållet biblioteksväsen. Varken lagförslaget eller den bibliotekslag som senare antogs av riksdagen innehöll någon anvisning om ansvarig myndighet för uppföljning av lagen. Vilket möjligen gav uttryck för statsmakternas ängslan för myndighetsutövning på kommunal mark, eller ett uttryck för statsmakternas bristande tilltro till den egna kulturmyndigheten.

En gemensam katalog

Vid sidan av diskussionen om någon form av gemensamt samverkansorgan för de offentligt finansierade biblioteken pågick ett utvecklingsarbete av minst lika stor betydelse för närmandet mellan olika typer av bibliotek. Nämligen utvecklingen av LIBRIS. Förberedelser för ett gemensamt datasystem för forskningsbiblioteken hade påbörjats under 1960-talet och ledde till projektstarten år 1972. Samtidigt var Bibliotekstjänst i färd med att utveckla ett datasystem

för folkbiblioteken, det så kallade BUMS-systemet. Frågan om LIBRIS också skulle kunna användas av folkbiblioteken aktualiserades på ett tidigt stadium. I förarbetena till BIDOK/SINFODK-utredningen fanns förslag om en total-integrering av de båda systemen. Utredningen nöjde sig med att föreslå att bibliograferingen skulle samordnas mellan KB och Bibliotekstjänst. Flera instanser hade uttryckt en positiv inställning till ett gemensamt system. Men en gemensam lösning stötte på hinder. En komplikation var forskningsbibliotekens krav på en större exakthet i den bibliografiska beskrivningen. En annan var att Bibliotekstjänst inte var alltför entusiastisk. En tredje – alls inte oviktig – faktor var att folkbiblioteken hyste en stark lojalitet med "sitt" företag: Bibliotekstjänst. Förslag om integrering av systemen återkom vid upprepade tillfällen, t.ex. pekade Folkbiblioteksutredningen (Fb80) på möjligheten av ett statligt övertagande av BUMS-systemet. Något som, enligt folkbiblioteksutredningens bedömning, vore en förutsättning för en samordning med LIBRIS. Enligt Fb80:s bedömning borde KB få policyansvaret för ett gemensamt system.

I budgetpropositionen 1996/97 tilldelades KB extra medel för att modernisera systemet och för att utveckla LIBRIS till en nationell och allmän informationsresurs. Beslutet motiverades av att biblioteksväsendet borde ses som en enhetlig och samverkande resurs, oavsett om det enskilda biblioteket hade statligt, kommunalt eller landstingskommunalt huvudmannaskap. Folkbiblioteken skulle nu ges möjlighet att lägga in sina bestånd i LIBRIS. Flertalet folkbibliotek hade emellertid avtalat bort äganderätten till sina katalogposter (posterna ägdes av Bibliotekstjänst). Detta anfördes som hinder för en registrering i LIBRIS. (Ett nog så avgörande hinder var förmodligen de fortfarande starka banden till Bibliotekstjänst). LIBRIS hade efterhand i allt större utsträckning kommit att utnyttjas av folkbiblioteken. Inte enbart som sökredskap utan också i fjärrlånehanteringen. Några folkbibliotek hade också valt att registrera sina bestånd i LIBRIS.

Informell samverkan

Bristen på ett gemensamt forum för folk- och forskningsbibliotek var emellanåt besvärande. Policybeslut inom forskningsbibliotekssfären berörde även folk-

biblioteken. Och vice versa. I brist på ett formellt samverkansorgan bildades en tillfällig samrådsgrupp för gemensamma folk- och forskningsbiblioteksfrågor. Samrådsgruppen leddes av KB och Kulturrådet och bestod av representanter för olika bibliotekstyper. Anledningen till att samrådsgruppen bildades var den turbulens som uppstått med anledning av KB/Bibsams avgiftsutredning och då framför allt kring frågan om fjärrlåneavgifter. Från 1996 fick samrådsgruppen en mer permanent karaktär och antog benämningen Nationella bibliotekssamrådet (NABIS). Trots sin informella karaktär blev samrådsgruppen ett viktigt forum för samverkan och ömsesidigt informationsutbyte. Rådet hade inte några formella befogenheter och inte heller någon budget. KB och Kulturrådet svarade växelvis för sekretariatsfunktionen. Samrådsgruppen utvecklades i november 2010 med anledning av KB:s utvidgade uppdrag.



Statens stöd till de kommunala biblioteken

Statens engagemang i de kommunala bibliotekens utveckling går tillbaka till tidigt 1900-tal. Samtliga kommuner som uppfyllde villkoren erhöll årliga statsbidrag. Efter skatteutjämningsreformen 1965 ersattes de generella driftbidragen med tidsbegränsade stimulansbidrag. Bidragsändamålen revideras med jämna mellanrum, men behåller karaktären av stimulansbidrag. De relativt blygsamma statliga bidragen får emellertid stort inflytande på verksamhetens inriktning. Kommunernas biblioteksengagemang ökar och folkbiblioteket blir kulturcentrum.

Frågan om statsbidrag till de lokala biblioteken aktualiserades under senare delen av 1800-talet. Sockenbiblioteksrörelsen, som nått sin höjdpunkt under 1860-talet, hade stagnerat. Sockenbiblioteken var framför allt ett landsbygdsfenomen. Med en ökande stadsbefolkning uppstod behov av bibliotek också i städerna. De amerikanska Public Library-idéerna hade inspirerat till en modernare bibliotekssyn, nämligen att biblioteken skulle vara öppna för alla, med ändamålsenliga lokaler, öppna hyllor och med utbildad personal. Parallellt med den begynnande folkbiblioteksutvecklingen pågick en utveckling av de föreningsdrivna biblioteken.

År 1905 infördes statsbidrag till de kommunala biblioteken. Bidraget var maximerat till 75 kronor per kommun. Bidraget kunde också ges till föreningsdrivna bibliotek. Förbehållet var att endast ett bibliotek per kommun kunde erhålla statsbidrag. Under första året utbetalades bidrag till 634 av de dåvarande cirka 2 500 kommunerna. Statsbidraget var förenat med detaljerade villkor. Beviljade medel fick endast användas för inköp av böcker, inbindning eller tryckning av kataloger. Bidraget förutsatte dessutom en lika stor lokal satsning som motprestation. Valfrid Palmgrens rapport år 1911 *Förslag angående de åtgärder, som från statens sida böra vidtagas för främjandet av det allmänna biblioteksväsendet i Sverige* banade väg för en ny författning (SFS 1912:229). Statsbidraget höjdes nu till 400 kronor. Samtidigt tillsattes två bibliotekskonsulenter inom Ecklesiastikdepartementet. Konsulenterna skulle svara för rådgivning samt kontrollera att statsbidragsvillkoren följdes. År 1920 flyttades konsulentfunktionen till Skolöverstyrelsen, där den blev kvar fram till 1974, då den överfördes till den nya myndigheten Statens kulturråd.

Under 1920-talet fortsatte biblioteksutvecklingen. Inte minst i städerna. Stockholms stadsbibliotek på Sveavägen slog upp portarna 1928. 1923 års bibliotekssakkunniga hade i sitt betänkande *Läroverks- och landsbibliotek* lagt förslag om inrättandet av landsbibliotek, en mellanform mellan de vetenskapliga biblioteken och folkbiblioteken. Som ett första steg i en planerad landsomfattande reform inrättades det första stifts- och landsbiblioteket i Linköping år 1926. Senare inrättades stifts- och landsbibliotek i Skara, Västerås och Växjö. Därefter kom reformen av sig. Stifts- och landsbiblioteken

kommunaliserades år 1975. Samlingarna övergick i kommunal ägo. Som kompensation fick värdkommunerna ett väl tilltaget engångsbelopp för att svara för samlingarnas framtida vård.

Utveckling och avveckling

Genom 1930 års författning angående understödjande av folkbiblioteksväsendet höjdes statsbidraget väsentligt och kunde nu som mest uppgå till 10 000 kronor per bibliotekskommun. Det höjda statsbidraget, i kombination med ökande kommunala satsningar, ledde till en fortsatt gynnsam biblioteksutveckling. Under 1940-talets andra hälft var det dags för en översyn av grunderna för statens stöd till folkbiblioteken. År 1946 utsågs en kommitté (folkbibliotekssakkunniga) för att utreda frågan. Kommittén skulle granska gällande bidragsbestämmelser och föreslå ändringar för att anpassa systemet till de krav som ställdes för en fortsatt utveckling av biblioteksväsendet. Kommittén skulle också överväga möjligheten till bättre samordning och rationalisering. De kraftigt urholkade bidragsbeloppen skulle omprövas.

I utredningsdirektiven konstaterade departementschefen att 1930 års bestämmelser inte längre motsvarade sitt syfte och uttryckte oro över den ojämna tillgången till bibliotek. Departementschefen konstaterade också att skolbiblioteken saknade föreskrifter om obligatorium och att ett stort antal skoldistrikt saknade biblioteksverksamhet. Han ifrågasatte därför det rimliga i att inrättandet av skolbibliotek skulle vara avhängigt de lokala myndigheternas intresse.

Kommitténs betänkande *Folk- och skolbibliotek* (SOU 1949:28) innehöll en rad reformförslag, som, om de hade genomförts, radikalt kunde ha påverkat – och påskyndat – biblioteksutvecklingen. I sedvanlig ordning stannade det vid förslag. Något som tycks vila som en förbannelse över reformförslag som rör biblioteksväsendet. När 1930 års bidragsförordning reviderades och ersattes av SFS 1955:540 angående statsbidrag till folkbiblioteksväsendet, hade statsmakterna tagit visst intryck av kommittéförslagen, men taket för bidragsbeloppen förblev 10 000 kr (den mest radikala reformen var att rubriceringen "understöd" i förordningen ersattes med "statsbidrag").

Statsbidraget hade nu varit oförändrat sedan 1930 och dessutom urholkats av inflationen. Kommunreformen 1952 hade reducerat antalet kommuner från 2 281 till 816. Målet var 260. Den främsta anledningen till kommunreformen var bedömningen att ökande offentliga åtaganden skulle kräva större och "bärkraftigare" enheter. Kort sagt större kommuner.

Biblioteksutvecklingen var fortsatt gynnsam. I städerna, hade många bibliotekschefer varit framgångsrika och förstått att utnyttja de gynnsamma konjunkturerna. Det var ännu en bra bit kvar till det kommunala skattetaket. Kommunerna växte, men statens biblioteksengagemang låg kvar på 1930 års nivå. Missnöjet med staten som biblioteksaktör pyrde.

Mindre stat, mer kommun

Misstron till trots blåste det upp till storm inför 1965 års riksdagsbeslut om ett nytt skatteutjämningsystem. Förslaget innebar att kommunerna i stället för att erhålla öronmärkta bidrag för vissa verksamheter, t.ex. bibliotek, skolskjutsar m.m. skulle få en klumpsumma att fördela efter eget gottfinnande. Bibliotekscheferna rasade. Under första halvåret 1965 pågick en omfattande och upprörd pressdebatt som fick stöd på dagstidningarnas ledarsidor.

Inom Ecklesiastikdepartementet hade man under 1963 utarbetat ett pm som innehöll förslag om det statliga stödet till folkbiblioteken. Förslaget hade sänts ut på remiss. Roland Pålsson, avdelningschef inom departementet, hade vid SAB:s årsmöte 1963 aviserat att man avsåg att förbereda initiativ på kort sikt och på längre sikt. Departementschefen, Ragnar Edenman, hade i 1964 års statsverksproposition aviserat att han avsåg "att återvinna bidragens stimulansseffekt och att motverka kommunreformens ogynnsamma konsekvenser". SÖ:s bibliotekssektion hade begärt en kraftig uppräknings av statsbidraget från 7 till 18 miljoner kronor. Allt detta hade skapat förväntningar som nu förbyttes i frustration. Biblioteken kände sig lurade.

I debatten riktades kritik mot de urholkade statsbidragen, som för de större städerna helt hade mist sin betydelse. Dessutom hade kommunsammanslagningarna reducerat antalet bidragsmottagande kommuner. De sammanslagna kommunerna erhöll nu endast ett bidrag. Småsnålheten verkade inte ha några gränser.

Kritiken riktade också in sig på den ojämna biblioteksstandarden. Ett femtiotal kommuner saknade helt bibliotek och cirka 200 kommunbibliotek saknade utbildad personal. Men framför allt uttrycktes farhågor att biblioteken i det nya systemet skulle få svårt att hävda sig gentemot utbyggnaden av skolan och andra större kommunala satsningar. Eller som länsbibliotekarien Wilhelm Edström uttryckte saken: "Att räkna med att skatteutjämningsmedlen skulle komma biblioteken tillgodo i de fall de behöver stöd måste betraktas som en allvarlig felbedömning" (SvD 1965-02-09). Vad som upprörde mest var att ingen som helst analys föregått riksdagsbeslutet. Något som uppfattades som brist på vilja och vision, men också på en föråldrad bibliotekssyn från statsmakternas sida. "Nu kom Riksdagens beslut att avse folkbiblioteket av i går. Men det som stod på spel och fuskades bort var morgondagens kulturhus" konstaterar desillusionerat stadsbibliotekarien Bengt Holmström i *Kvällsposten* 30 juni, två dagar efter att Riksdagen fattade beslut om det nya skatteutjämningsystemet.

Folkbiblioteksutvecklingen kom emellertid inte av sig. Fram till cirka mitten av 1980-talet pekade nästan alla kurvor uppåt. (Nedåt pekade kurvan över antal filialer). Det är osäkert om detta var skatteutjämningsystemets förtjänst. Eller om det möjligen var så att de gynnsamma konjunkturerna motverkade de befarade negativa effekterna. Brist på pengar var knappast det största problemet, snarare fanns en brist på vilja i vissa kommuner.

De generella och villkorade statsbidragen till folkbibliotek ersattes nu med olika stimulansbidrag. Avsikten med de nya bidragen var att stimulera en utveckling i kommuner med svag biblioteksverksamhet. På frivillighetens väg och genom tidsbegränsade bidrag skulle de försunliga lockas att utveckla sina bibliotek. De sämsta bibliotekskommunerna kunde komma ifråga för relativt frikostiga utvecklingsbidrag. Dessutom fanns så kallade punktbidrag för investeringar, t.ex. för inköp av musikanläggning.

Att styra utan att styra

De nya statsbidragen blev i många avseenden mer styrande än som varit fallet med de generella bidragen. Genom de riktade bidragen kom staten att påverka innehållet i biblioteksverksamheten. Perioden 1975–1985 kunde lands-

Skatteutjämningsreformen ändrade radikalt förutsätt- ningarna för den statliga folkbiblioteksmyndigheten.

bygdkommuner söka bidrag för inköp av bokbuss. En satsning som bidrog till en omfattande strukturomvandling genom att påskynda nedläggningen av utlåningsstationer och filialer. Något som skedde utan landsomfattande protester. Mer ideologiskt laddade var de särskilda bidragen för etablering av arbetsplatsbibliotek, där avsikten var att kommunerna efter bidragsperioden skulle permanenta verksamheten. Vilket inte alltid blev fallet. Bidragsändamålen reviderades med jämna mellanrum av riksdagen. Med långsiktigheten var det så och så.

Genom vissa strategiska (och för tillfället politiskt opportuna) bidragsändamål klarade staten balansakten att styra utan att styra. Ett inflytande som knappast stod i rimlig proportion till de statliga satsningarna. Det stod förstås kommunerna fritt att avstå från att söka bidrag. Men för flertalet kommuner var de alltför frestande för att låta bli.

Skatteutjämningsreformen ändrade radikalt förutsättningarna för den statliga folkbiblioteksmyndigheten. För att kontrollera att statsbidragsvillkoren uppfylldes hade myndigheten fram till 1965 bland annat haft i uppgift att inspektera kommunbiblioteken och på köpet fått en god överblick över tillståndet i landet. Nu blev huvuduppgiften att bedöma bidragsansökningar. Detta var, skulle det visa sig, början till en nedmontering av den centrala folkbiblioteksfunktionen. Av bara farten kom SÖ:s bibliotekssektion att även fortsättningsvis ha en tongivande roll. En roll som gradvis skulle försvagas.

En ny statlig kulturpolitik

Under 1960-talet togs beslut om tre stora utredningar inom kulturområdet. Kulturrådet hade inrättats 1969 med uppgift att göra utredningar och lägga fram förslag angående den statliga kulturpolitiken. (Kulturrådet var ett tillfälligt statligt organ och ska inte förväxlas med den 1974 inrättade myndigheten Statens kulturråd). År 1968 tillsattes en statlig utredning med uppgift att utreda litteratur och bibliotek. En museiutredning hade tillsatts 1965 med uppgift att utreda musei- och utställningssektorn. De två förstnämnda utredningarna kom att påverka färdriktningen för de kommunala biblioteken. Kulturrådets betänkande *Ny kulturpolitik* (SOU 1972:66) lade grunden till 1974 års kulturpolitiska mål. Målen fick stort inflytande på inriktningen av folkbibliotekens verksamhet. Folkbibliotekens roll som kulturinstitution lyftes fram. Viktiga utgångspunkter för den nya kulturpolitiken var att den skulle medverka till att skapa en bättre samhällsmiljö. För att nå ut till alla måste kulturen decentraliseras. Folkbiblioteken var då – som nu – den mest spridda kulturinstitutionen. Följaktligen betonades folkbibliotekens kulturförmedlande uppgift, medan den kunskapsförmedlande uppgiften fick en mindre framträdande plats.

”Biblioteket som kulturcentrum”, ett begrepp som vuxit fram under 1960-talet, fick nu större konkretion. Folkbibliotekens verksamhet breddades med program- och utställningsverksamhet. Folkbiblioteken fick en central roll i den sociala utjämningsprocessen. Fokus på social och uppsökande biblioteksverksamhet ökade. Större satsningar gjordes för att nå de grupper som sällan eller aldrig utnyttjade bibliotek. I samband med kommunsammanslagningarna hade kommunerna börjat inrätta kulturnämnder som ersatte de tidigare biblioteksstyrelserna. Kulturrådets betänkande påskyndade processen att samla all kulturverksamhet under en hatt. I enlighet med Kulturrådets förslag samlades merparten av det statliga kulturstödet, inklusive stödet till folkbiblioteken, hos den nya myndigheten Statens kulturråd. Kulturrådet hade i sin utredning starkt ifrågasatt att det statliga stödet till folkbiblioteken var inordnade i Skolöverstyrelsens administrativa apparat och ansåg att det vore bättre med en anknytning till kulturområdet. Flytten till Statens kulturråd innebar att folkbibliotekens anknytning till kultursektorn stärktes.

Med fokus på litteraturen

Den stora litteraturutredningen, L68, hade ett brett uppdrag med fokus på litteratur och läsning. I utredningens regi genomfördes en omfattande försöksverksamhet vid fem svenska folkbibliotek. Harald Swedner, professor i socialt arbete vid Göteborgs universitet, hade gjort entré i biblioteksvärlden 1966 då han vid SAB:s årsmöte i Helsingborg läxade upp folkbiblioteken för att satsa för mycket på prestige. Swedner engagerades av litteraturutredningen och ledde de uppmärksammade biblioteksöken, bland annat det med arbetsplatsbibliotek vid Kirsebergfilialen i Malmö. Litteraturutredningens förslag presenterades i huvudbetänkandet *Boken* SOU 1974:5.

Det omfattande utredningsmaterialet till trots blev resultatet för folkbibliotekens del ganska skralt. De stora reformerna genomfördes på litteraturområdet. Bland annat infördes det statliga litteraturstödet. I propositionen (1974:20) fastslogs att det statliga stödet till folkbiblioteken fortsatt borde vara selektivt och av engångskaraktär. De tidigare generösa utvecklingsbidragen ersattes av betydligt snålare upprustningsbidrag. Dock fortfarande med förhoppningen att åstadkomma en standardutjämning. Dessutom infördes öronmärkta bidrag för inköp av bokbussar, för upprustning av mediebestånd, för etablering av arbetsplatsbibliotek, för förbättrad biblioteksservice för barn och ungdom samt ett särskilt bidrag för inköp av litteratur på invandrar- och minoritetsspråk. Litteraturutredningens förslag om en förstärkning av den centrala folkbiblioteksmyndigheten avvisades. Statens kulturråd borde, enligt departementschefen, även fortsättningsvis svara för konsulentverksamhet på biblioteksområdet, men detta finge avvägas mot andra angelägna uppgifter. Som en eftergift till Svenska kommunförbundet avskaffades den sista resten av myndighetsutövning på biblioteksområdet. Den som skulle utses till länsbibliotekarie behövde inte längre godkännas av den statliga myndigheten.

Fortsatt utredande

Litteraturutredningen hade ägnat biblioteksfrågorna stort utrymme, men kunde ändå inte skaka av sig stämpeln "litteraturutredning". Kraven på en särskild biblioteksutredning växte. Och hörsammades av statsmakterna, som i december 1979 tillsatte en särskild folkbiblioteksutredning (Fb80).

Som en eftergift till Svenska kommunförbundet avskaffades den sista resten av myndighetsutövning på biblioteksområdet.

Enligt direktiven skulle staten även fortsättningsvis stimulera, inte reglera, den kommunala kulturverksamheten, vilket tolkades som att kommittén vore förhindrad att utreda frågan om en bibliotekslag. Sveriges Allmänna Biblioteksförening begärde tilläggsdirektiv för att frågan om lagstiftning skulle kunna behandlas. Dock utan framgång.

Fb80 hade bland annat i uppgift att analysera effekterna av de statliga stödinsatserna. Utredningen kunde konstatera att de statliga utvecklingsbidragen haft en stimulerande effekt, men att de många gånger lett till en ganska oplanerad experimentverksamhet. Utredningen föreslog nu ett särskilt bidrag för verksamhetsutveckling med tonvikt på läsfrämjande insatser och utnyttjandet av ny teknik. Utredningen konstaterade att skatteutjämningsystemet gett kommunerna förutsättningar att upprätthålla en god biblioteksstandard, men föreslog ändå ett nytt lokalt utvecklingsbidrag för kommuner med låg biblioteksstandard. Reformerna skulle ske genom omfördelning inom befintliga ramar. Däremot ökades anslagen till länsbiblioteken för att klara de nya uppgifter som förväntades.

År 1993 var det dags för en utvärdering av 1974 års kulturpolitiska mål. Den kulturutredning som tillsattes ägnade biblioteksfrågorna begränsad uppmärksamhet, så när som på en viktig punkt: när betänkandet *Kulturpolitikens inriktning* (SOU 1995:84) överlämnas hösten 1995 fanns förslag om en bibliotekslag.



Frågan om en bibliotekslag

Till skillnad från många västländer saknade Sverige länge en bibliotekslag. När statsmakterna 1996 fattade beslut om en bibliotekslag omfattade den hela det allmänna biblioteksväsendet. Vägen fram till beslut hade varit lång. Frågan hade vållat debatt sedan 1965 då de villkorade statsbidragen avskaffades och den statliga regleringen därmed upphörde. Stödet för en bibliotekslag var långt ifrån enhälligt. Frågan hade analyserats av flera utredningar, men varje gång med slutsatsen att en lag vore obehövlig. Det som till slut avgjorde var att frågan om avgiftsbeläggning av boklån aktualiserats i flera kommuner. Sedan lagen trädde i kraft 1997 har frågan om låneavgifter avförts från dagordningen. I övrigt är lagens effekter svåra att bedöma, då uppföljning och utvärderingar saknas.

Visionen om ett sammanhållet och likvärdigt biblioteksväsen, som ger alla medborgare en jämlik tillgång till kunskap, bildning och kultur är inte ny. Den sattes på pränt i 1949 års folkbiblioteksmanifest. Manifestet fick stor internationell spridning och bidrog till en samsyn om vad som är folkbibliotekens mål och uppgifter. Det rådde stor enighet om att folkbiblioteken borde vila på laglig grund. Det rådde också stor enighet om att det behövdes en central instans med uppgift och befogenhet att främja att lagens krav omsattes i praktisk handling. Många länder som inte redan infört lagstiftning på (folk)biblioteksområdet inspirerades av manifestet. Dock inte Sverige.

Frågan om en bibliotekslag var i första hand en folkbiblioteksangelägenhet. Samt i viss mån även en angelägenhet för skolbiblioteken (frågan om obligatoriska skolbibliotek hade aktualiserats av 1946 års folkbibliotekssakkunniga). Behovet av en lagstiftning som skydd för lokalt godtycke gällde framför allt folk- och skolbibliotek, d.v.s. bibliotek med lokala aktörer som huvudmän. Huvudmän som kanske inte alltid insåg värdet av bibliotek. För bibliotek vid de anrika universiteten eller andra vetenskapliga institutioner var lagstiftning snarast en icke-fråga. Forskningsbiblioteken hade en stark förankring i samhällets forsknings- och utbildningspolitik och inte minst hade man ett mer homogent huvudmannaskap. Dessutom finansierades forskningsbiblioteken fram till 1976 genom ett centralt anslag i statsbudgeten.

Till skillnad från många andra västländer saknade de svenska folkbiblioteken laglig grund. De kommunala bibliotekens verksamhet och utveckling vilade i stor utsträckning på frivillighet – en frivillighet som hade sina begränsningar. Ett besvärande faktum var att standardskillnaderna fortfarande var betydande, trots årtionden av statliga stimulanser i utjämnings syfte. Dessutom hade förslaget om avgiftsbeläggning av boklån en benägenhet att återkomma med jämna mellanrum. Det var också avgiftsfrågan som till sist luckrade upp motståndet mot en bibliotekslag. Motviljan mot att ingripa i det kommunala självstyret gav vika inför risken att den fria lånerätten skulle kunna äventyras.

De författningar som funnits fram till 1965 var statsbidragslagar. De reglerade villkor för statsbidragen, men gav inga anvisningar om mål för folkbibliotekens verksamhet. Staten kunde ställa vissa krav på verksamhetens standard.

Till skillnad från många andra västländer saknade de svenska folkbiblioteken laglig grund. De kommunala biblioteken vilade i stor utsträckning på frivillighet.

Staten hade också ett stort inflytande på de kommunala bibliotekens bokinköp. En viktig uppgift för bibliotekskonsulenterna inom Skolöverstyrelsen var att upprätta kataloger över lämpliga böcker. Åtgärden ska ses mot bakgrund av att flertalet bibliotek var mycket små och dessutom saknade utbildad personal. Konsulenternas grundkatalog bör därför betraktas som ett hjälpmedel, med syfte att verka för ett kvalitativt och allsidigt bokbestånd och inte som ett redskap för censur och statlig detaljstyrning.

När de generella bidragen avskaffades 1965 avskaffades också de villkor som varit knutna till bidragen. Något som uppmärksammades i riksdagen. I en riksdagsmotion år 1965 ställdes krav om införandet av en lag om obligatoriska bibliotek. Motionen avslogs med motiveringen att biblioteken var så förankrade i den kommunala verksamheten att en lag vore onödig. En motion år 1972 om en översyn av bibliotekens ställning, om behovet av en minimistandard samt kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, avslogs med hänvisning till den pågående litteraturutredningen.

Av teoretisk betydelse

Litteraturutredningen hade mycket utförligt behandlat frågan om bibliotekslagstiftning. Utredningens bedömning blev emellertid att frågan om obligatoriska bibliotek för svenskt vidkommande endast var av teoretisk betydelse eftersom alla kommuner skulle komma att ha bibliotek när den nya kommunindelningen var genomförd år 1974. Departementschefen biträdde utredningens förslag och hänvisade till att flertalet remissinstanser avvisat tanken på en bibliotekslag. Den folkbiblioteksutredning (Fb80) som tillsattes år 1979 hade varit mer eller mindre förhindrad att behandla frågan om en bibliotekslagstiftning. I propositionen framhöll departementschefen (Bengt Göransson) bland annat att remissopinionen varit splittrad i frågan. Opinionsen för en lagstiftning hade i huvudsak framhållit behovet av en lag som skydd mot avgiftsbeläggning. Tanken på avgiftsfria boklån hade, ansåg Göransson, en djup ideologisk förankring och ingen kommun hade infört avgifter på boklån. En lag vore därför inte nödvändig.

Lagstiftningsdebatten som nu pågått i decennier fortsatte. Frågan om en bibliotekslag hade inte enhälligt stöd. Lagmotståndarna befarade att en lag skulle få en hämmande effekt. Med andra ord att många kommuner skulle nöja sig med att uppfylla minimikraven. Det starkaste motståndet kom från Svenska kommunförbundet, med standardmotiveringen att en bibliotekslag vore ett ingrepp i det kommunala självstyret. Lagförespråkarna pekade på problemet med de alltfjämt stora standardskillnaderna och menade att en lag vore nödvändig i utjämnande syfte. Också avgiftsfrågan vägde tungt.

En lag för det allmänna biblioteksväsendet

Den kulturutredning som tillsattes år 1993 hade som huvuduppgift att utvärdera kulturpolitikens inriktning med utgångspunkt i 1974 års kulturpolitiska mål. Under utredningens gång blev det regeringsskifte och Margot Wallström övertog posten som kulturminister. Utredningen fick tilläggsdirektiv att utreda frågan om en bibliotekslag.

I slutbetänkandet *Kulturpolitikens inriktning* presenterades ett förslag till bibliotekslag. En starkt bidragande orsak till kommitténs bedömning var att den (avgifts)fria lånerätten hade ifrågasatts och att biblioteken tenderade att ta ut högre avgifter för vissa tjänster samt att de senaste årens utveckling pekade

på behovet av ett mer grundläggande skydd för och en kodifiering av bärande principer och praxis inom folkbiblioteksområdet. Utredningens bedömning var att en bibliotekslag inte skulle komma i konflikt med det kommunala självstyret. En uppfattning som inte delades av Svenska kommunförbundet.

Droppen urholkar stenen. Opinionsen hade nu svängt. Remissinstanserna tillstyrkte i princip lagförslaget. Bland de som tillstyrkte fanns även en rad kommuner och landsting. De som avstyrkte gjorde det med motiveringen att det inte fanns något behov av en bibliotekslag och att en sådan vore ett ingrepp i det kommunala självstyret.

I propositionen (prop. 1996/97:3) fanns förslag om en lag för det allmänna biblioteksväsendet. Som motiv anfördes att den tidigare positiva trenden brutits, att bokinköpen minskat och att de avgiftsfria boklånen ifrågasatts. Det primära syftet med lagen var att garantera avgiftsfria boklån, att garantera alla medborgare tillgång till folkbibliotek samt att garantera ett nationellt biblioteks nätverk. Lagen antogs av en långt ifrån enhälligt riksdag. Det borgerliga blocket röstade emot.

Till skillnad mot de flesta bibliotekslagar, som är folkbibliotekslagar, omfattade den lag som trädde i kraft år 1997 (SFS 1996:1596) hela det allmänna biblioteksväsendet. Med detta avsågs de bibliotek som i huvudsak finansieras med skattemedel. Enligt lagen är varje kommun skyldig att ha folkbibliotek. Inom grund- och gymnasieskola ska finnas lämpligt fördelade bibliotek. Högskolebiblioteken ska inom de områden som anknyter till utbildning och forskning vid högskolan svara för biblioteksservice inom högskolan och i samverkan med landets biblioteksväsen i övrigt ge biblioteksservice. Lagen fastslår också ansvarsfördelningen mellan stat, landsting och kommun samt skyldighet för länsbibliotek, lånecentraler, högskolebibliotek och övriga statliga forskningsbibliotek att avgiftsfritt ställa litteratur ur de egna samlingarna till folkbibliotekens förfogande. Frågan om en bibliotekslag hade framför allt varit en folkbiblioteksangelägenhet. Nu kom lagen att omfatta hela det skattefinansierade biblioteksväsendet.

När Sverige äntligen införde en bibliotekslag hade man kunnat tro att lagfrågan var slutdiskuterad. Det var den inte. Från bibliotekshåll uttrycktes besvikelse över att lagen inte innehöll mer detaljerade bestämmelser.

Bibliotekslagen ansågs för uddlös. Det fanns även ett politiskt/ideologiskt motstånd som tvärtom hävdade att det inte behövdes någon lag eftersom kommunerna skötte det ändå och att lagen var ett utslag av misstro mot det kommunala självstyret. I riksdagsmotioner från Folkpartiet och från Moderaterna krävdes att bibliotekslagen skulle avskaffas. År 2009 initierade regeringen en översyn och utvärdering av bibliotekslagen.

Lagens effekter

Effekterna av den snart femton år gamla lagen är svåra att bedöma. Uppföljning och utvärdering saknas. För forskningsbibliotekens vidkommande har lagen knappast haft några som helst effekter. För folkbibliotekens vidkommande har den snarast kodifierat praxis. Men sannolikt har bibliotekslagen bidragit till att frågan om skolbiblioteken uppmärksammats och tvingat fram mer tvingande bestämmelser. På ett område har lagen emellertid haft stort genomslag. Efter bibliotekslagens tillkomst har frågan om avgiftsbeläggning av boklån inte återkommit.

En nog så viktig effekt av bibliotekslagen torde vara att den, genom att omfatta det allmänna biblioteksväsendet, bidragit till att bereda väg för en samsyn och för en gemensam sammanhållande instans. Det har hittills saknats bestämmelser om uppföljning av lagen. I KB:s utvidgade uppdrag ingår att tillsammans med länsbiblioteken följa upp hur de planer för biblioteksverksamheterna som kommuner och landsting antar i enlighet med bibliotekslagen har utformats och hur de används.



En hundraårig myndighets-tradition

Den centrala folkbiblioteksmyndigheten kom att spela en viktig roll för biblioteksutvecklingen. Fram till 1965 fanns ett betydande inslag av myndighetsutövning. Bibliotekskonsulenterna inom Skolöverstyrelsen skulle inte enbart fördela statsbidragen, utan även genomföra inspektioner för att kontrollera att bidragsvillkoren efterlevdes. Efter 1965 blev konsulenternas uppgift att i huvudsak fördela tillfälliga stimulansbidrag. Bibliotekskonsulenterna överfördes 1974 till Statens kulturråd. Biblioteksuppgifterna fick efterhand ge plats för ökade statliga litteraturpolitiska satsningar.



Grunden till den statliga folkbiblioteksmyndigheten lades år 1913, då två bibliotekskonsulenter anställdes inom dåvarande Ecklesiastikdepartementet. Konsulentfunktionen överfördes ganska snart till den då nyinrättade Folkskoleöverstyrelsen för att från 1920 få sin hemvist inom Skolöverstyrelsen (SÖ). Där blev man kvar fram till 1974 då folkbiblioteksuppgifterna överfördes till den nyinrättade myndigheten Statens kulturråd. (Skolöverstyrelsen inrättades genom en sammanslagning av Folkskoleöverstyrelsen och Läroverksöverstyrelsen).

Konsulenternas uppgift var att fördela statsbidragen. I uppgiften ingick att inspektera det sockenbaserade bibliotekssverige för att kontrollera att statsbidragsvillkoren uppfylldes. Medborgarna hyste fortfarande respekt för överheten, vilket underlättade myndighetsutövningen.

Enligt instruktionen skulle bibliotekskonsulenterna svara för:

- Fördelning av statsunderstöd till folk- och skolbibliotek samt kontroll över biblioteksväsendet utövad dels genom granskning av ingivna redogörelser, dels genom inspektion. Förhandlingar med kommunala myndigheter i biblioteksfrågor.
- Bibliotekarieutbildningen, som skedde genom kurser av olika omfattning och karaktär.
- Rådgivande verksamhet, t.ex. sammanställning av urvalskataloger som underlag för folk- och skolbibliotekens bokinköp.

Bibliotekskonsulenternas insatser fick stor betydelse för biblioteksutvecklingen. Det kommunala biblioteksväsendet låg i sin linda. Resurserna var begränsade. Kommunerna var många och små. Småskaligheten var ingen bra förutsättning för ett fullgott biblioteksväsen, t.ex. saknade flertalet kommunbibliotek utbildad personal.

År 1930 gjordes en rejäl uppräknings av statsbidraget. Även de kommunala satsningarna ökade. Biblioteksutvecklingen tog fart. Genom 1930 års författning påbörjades utbyggnaden av länsbiblioteksorganisationen, vilket

innebar att det tillkom en ny nivå mellan stat och kommun. Länsbibliotekens uppgift var att vara långgivande och rådgivande. De skulle organisera verksamheten med vandringsbibliotek samt bistå kommunbiblioteken med biblioteksteknisk rådgivning, utbildning m.m. Dessutom skulle länsbiblioteken fungera som statens förlängda arm genom att följa biblioteksutvecklingen i länet.

Bibliotekskonsulenternas placering inom Skolöverstyrelsen började ifrågasättas. Den snabba utvecklingen hade aktualiserat behovet av en mer självständig biblioteksmyndighet. 1946 års folkbibliotekssakkunniga lade därför förslag om inrättandet av en fristående myndighet: "Statens biblioteksbyrå". Alternativt pekades på möjligheten av en fristående biblioteksavdelning inom Skolöverstyrelsen. Förebilden var Danmark där myndigheten Statens bibliotekstilsyn hade inrättats år 1920 i samband med att Danmark fick sin första bibliotekslagstiftning. Förslaget föranledde ingen åtgärd. Någon fristående svensk folkbiblioteksmyndighet inrättades varken nu eller senare. (Till skillnad från grannländerna har den svenska folkbiblioteksmyndigheten aldrig varit självständig, utan varit en del i någon annan myndighet).

Mindre myndighet

Genom skatteutjämningsreformen år 1965 förändrades förutsättningarna för bibliotekskonsulenternas verksamhet. När de generella och villkorade statsbidragen upphörde försvann grunden för myndighetsutövning, d.v.s. att utöva tillsyn att kommunerna uppfyllde krav avseende bibliotekslokaler, bokbestånd, personal m.m.

Genom kommunreformerna hade kommunerna blivit färre och större. Förutsättningarna för att bedriva en kvalificerad biblioteksverksamhet förbättrades. Kommunernas bibliotekssatsningar ökade, medan statens bidrag till folkbiblioteken förblev oförändrade. Tilltron till staten som biblioteksaktör försvagades. Åren efter 1965 blev SÖ:s bibliotekssektion måltavla för kritik. Ett återkommande inslag i BBL var rubriken *Kommentar till SÖ:s petita* där myndighetens anslagsframställning nagelfors och kritiserades för att vara alldeles för försiktig. (Möjligen blev bibliotekssektionen syndabock för regeringens svikna löften – i stället för att som aviserats öka de statliga bibliotekssatsningarna inordnades biblioteken i det nya skatteutjämningsystemet).

Bibliotekssektionens uppgift blev nu att, med hjälp av tillfälliga stimulans- och utvecklingsbidrag, förverkliga statsmakternas ambition att utjämna de besvärande standardskillnaderna. Även om bidragsmedlen var marginella, ställda i relation till de totala kommunala biblioteksansatserna, fungerade de som morot. Försumliga kommuner lockades till biblioteksansatser. Hur det gick sedan är höljt i dunkel. Någon utvärdering av de statliga stimulansbidragens långsiktiga effekter har aldrig genomförts. Om än desarmerad på myndighet, så förblev SÖ:s bibliotekssektion genom sina rådgivnings- och utvecklingsinsatser en inflytelserik aktör. Dessutom förfogade man över de statliga biblioteksanslagen. Bibliotekssektionen ansvarade också för utbildningen av folkbibliotekarier fram till 1972 då Bibliotekshögskolan i Borås startade.

Sista ronden

År 1974 överfördes SÖ:s bibliotekssektion till den nyinrättade myndigheten Statens kulturråd. Genom Kulturrådets tillkomst samlades merparten av de statliga kulturanslagen under en hatt. Den nya myndigheten hade i uppgift att fördela bidrag till bland annat regionala kulturinstitutioner och till det fria kulturlivet, såsom fria teater-, dans- och musikgrupper, konstnärskollektiv m.m. Det fria kulturlivet tog stor plats. Biblioteks- och museifrågorna med sin institutionella förankring fick en glanslösare roll. Museivärlden var långt ifrån övertygad om värdet av en central museiaktör. De centrala museerna hade vissa svårigheter att acceptera Kulturrådet som motpart. Man föredrog en dialog direkt med Kulturdepartementet. Biblioteksområdet rönt inte lika starkt motstånd utifrån. Genom bibliotekskonsulenternas mångåriga arbete fanns upparbetade rutiner för samverkan med de kommunala biblioteken. Dessutom fanns en lång tradition av statligt stöd till folkbiblioteken. Vid flytten till Kulturrådet medförde bibliotekssektionen "egna pengar". Att ha "egna pengar" var ingen konkurrensfördel. Snarare förstärkte det utanförskapet. Bibliotekskonsulentfunktionen hade dessutom ett halvhjärtat stöd. Departementschefen (Bertil Zachrisson) hade inför överföringen av biblioteksfrågorna till Kulturrådet i propositionen gjort förbehållet att den aktuella konsulentverksamheten finge avvägas mot andra angelägna uppgifter (vilket också verkställdes).

Inom Kulturrådet fördes biblioteksfrågorna samman med det nyinrättade litteratur- och kulturtidskriftsstödet. Något som i många avseenden var en rimlig kombination. Men efterhand kom litteraturfrågorna att ta överhand. Biblioteksutgifterna tonades ned och de statliga bidragen fick en tydligare litteraturpolitisk inriktning, t.ex. stöd för inköp av barn- och ungdomslitteratur, stöd till läsfrämjande insatser för barn och unga samt distributionsstödet, som innebär att de titlar som erhållit statligt litteraturstöd distribueras i ett exemplar till varje kommunbibliotek. Folkbiblioteken blev en plattform för den statliga litteraturpolitiken.

Av den personalstyrka som år 1974 överfördes från SÖ till Kulturrådet återstod, vid tidpunkten för statsmakternas beslut att utvidga KB:s uppdrag, endast en rest. Den centrala folkbiblioteksfunktionen var nästintill obemannad, men förväntades fortfarande verka för att utbudet och tillgången till bibliotekservice förbättrades i hela landet samt att öka intresset för läsning och information. Det var naturligtvis en omöjlig uppgift. Efterhand som biblioteksåtagandet tonades ned växte ifrågasättandet av Kulturrådet som biblioteksaktör och öppnade för en kompetenskonflikt med den regionala nivån. Kritiken från länsbiblioteken växte. Parallellt med Kulturrådets nedrustning av biblioteksutgifterna pågick inom KB en utveckling i motsatt riktning, där de nationella samordnings- och utvecklingsutgifterna utvecklades och konsoliderades.

A photograph of a modern library interior. The scene is dimly lit, with warm light from bookshelves on the left and right. In the center, a person is standing at a computer workstation. In the background, two other people are visible near a large window. The overall atmosphere is quiet and focused.

Samverkan inom forsknings- biblioteks- området

Förutsättningarna för samverkan mellan forskningsbiblioteken har varit betydligt gynnsammare än inom folkbiblioteksområdet. Det har därför varit möjligt att genomföra stora gemensamma projekt, t.ex. LIBRIS. KB har som nationalbibliotek haft en samordnande och stödjande funktion. Det skulle dock dröja fram till 1988 innan KB fick ett formellt samordningsansvar för forskningsbiblioteksområdet. Åren 1965–1979 fanns Forskningsbiblioteksrådet som forum för samordning och samverkan. När DFI inrättades år 1979 avskaffades Forskningsbiblioteksrådet. DFI lades ned 1988 och samordningsuppgifterna överfördes till KB.

Begreppet "sambiblioteket" lanserades under 1960-talet då den statliga forskningsberedningen i en promemoria framhöll att samtliga vetenskapliga bibliotek oavsett organisatorisk status borde betraktas som komponenter i ett bibliotekssystem, "sambiblioteket" och inte som separata, självständiga enheter.

Förutsättningarna för samverkan mellan forskningsbiblioteken har i många avseenden varit mer gynnsamma än inom folkbiblioteksområdet. Forskningsbiblioteksområdet är förhållandevis homogent och har betydligt färre aktörer. Uppdraget är mer avgränsat. Dessutom har KB:s uppgift som nationalbibliotek, direkt eller indirekt, fungerat som stöd för forskningsbiblioteken, t.ex. genom att utveckla gemensamma tjänster såsom nationalbibliografin, LIBRIS-systemet och mikrofilmningen av svensk dagspress. Forskningsbiblioteken har i samarbete med KB drivit flera stora samverkansprojekt. Accessionskatalogen (AK) startade 1886 som ett samarbete med en gemensam katalog över utländsk litteratur i forskningsbiblioteken. (AK införlivades senare i LIBRIS). Också LIBRIS-systemet är ett exempel på ett gemensamt forskningsbiblioteksprojekt. Det finns således inom forskningsbiblioteksväsendet en etablerad tradition av samverkan. Behovet av en central och samordnande myndighet har därför inte varit så överhängande. KB har genom sin särställning som nationalbibliotek fungerat som en samordnande och sammanhållande faktor. Även om det emellanåt funnits en oro att KB:s roll skulle bli alltför dominerande.

Förslag om någon form av central instans för ett mer formaliserat samarbete har framförts vid ett antal tillfällen. Redan 1923 års biblioteksakkunniga pekade på behovet av en gemensam biblioteksöverstyrelse, dock utan att lägga något förslag, eftersom detta inte ingick i uppdraget. I samband med 1945 års universitetsberedning (SOU 1947:75) framfördes ett förslag om ett chefsråd för de vetenskapliga biblioteken. Under 1950- och 1960-talen återkom förslaget om ett permanent samrådsorgan bland annat i KB:s anslagsframställningar. I 1965 års budgetproposition anvisades medel för inrättandet av ett sådant samrådsorgan – Forskningsbiblioteksrådet (FBR). De anvisade medlen avsåg enbart sekretariatsresurser. FBR hade inga medel för verksamhet. FBR skulle bestå av tio ledamöter utsedda av regeringen, med riksbibliotekarien

Redan 1923 års biblioteks- sakkunniga pekade på behovet av en gemensam biblioteksöverstyrelse.

som ordförande. Ledamöter i rådet var i huvudsak överbibliotekarierna vid de stora lärosätena. Även folkbiblioteken skulle vara representerade. Inledningsvis ingick landsbibliotekarien i Linköping som ordinarie ledamot och bland suppleanterna fanns tre folkbiblioteksrepresentanter.

FBR skulle vara ett forum för samråd i frågor av gemensamt intresse för forskningsbiblioteken, t.ex. fjärrlån och fördelningsplaner för inköp av utländsk litteratur. FBR svarade också för sammanställning av forskningsbiblioteksstatistiken och fungerade som remissinstans. FBR spelade en aktiv roll i utvecklingen av LIBRIS-systemet. I samband med att Delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (DFI) inrättades år 1979 avvecklades Forskningsbiblioteksrådet.

I enlighet med förslag från BIDOK/SINFODK-utredningen inrättades den nya myndigheten – DFI – som skulle ha ett övergripande ansvar för frågor rörande informationsförsörjning. DFI skulle också ha utvecklingsansvaret för LIBRIS, medan KB fortsatt skulle svara för driften av systemet. DFI:s uppdrag som samordningsinstans för bland annat forskningsbiblioteken blev kortvarigt. Myndigheten lades ned den 1 juli 1988 och biblioteksfrågorna, inklusive utvecklingsansvaret för LIBRIS överfördes till KB. Frågor rörande biblioteksforskning överfördes till Forskningsrådsnämnden.

KB har sedan 1988 haft i uppdrag att svara för nationell samordning och planering inom forskningsbiblioteksområdet. När uppgifterna överfördes från DFI inrättades inom KB ett särskilt sekretariat för samordning och utveckling: (Bibsam – senare Avdelningen för nationell samverkan). När samordningsansvaret överfördes till KB anvisades medel, som gjorde det möjligt att bygga upp en fungerande verksamhet. Under de dryga två decennier som KB haft uppdraget för samordning m.m. inom forskningsbiblioteksområdet har verksamheten utvecklats och vunnit acceptans. I samarbete med forskningsbiblioteken har Bibsam/Avdelningen för nationell samverkan initierat och drivit en rad för forskningsbiblioteken gemensamma frågor. KB har i samarbete med forskningsbiblioteken initierat och drivit flera strategiskt viktiga utvecklingsprojekt. T.ex. samordnad upphandling av centrala licensavtal för elektroniska resurser samt insatser för att stödja den elektroniska publiceringen vid svenska universitet och högskolor (Open Access). LIBRIS-systemet har, sedan KB fick det totala ansvaret, utvecklats avsevärt.



Samlade insatser eller lite till alla

Stöd till utveckling inom folkbiblioteksområdet har präglats av småskalighet. Huvudsyftet har varit att utjämna standardskillnader och uppmuntra till utveckling. Bidragsändamålen har regelbundet reviderats, men har överlag varit målgruppsinriktade. Sedan slutet av 1990-talet har bidragen till de kommunala biblioteken en utpräglad litteraturpolitisk inriktning. Mönstret inom forskningsbiblioteksområdet är det motsatta. Utvecklingsinsatserna har i huvudsak rört stora och gemensamma projekt.



De statliga folkbibliotekssatsningarna var fram till 1965 av generell karaktär. Samtliga kommuner, som uppfyllde bidragsvillkoren, kunde tilldelas de i förordningen fastställda beloppen. Bidragskonstruktionen främjade en långsiktig uppbyggnad av de kommunala biblioteken. Ett nästa steg togs med 1930 års författning som lade grunden till en länsbiblioteksorganisation. Som ett komplement till länsbiblioteken inrättades under 1960-talet tre lånecentraler. Länsbiblioteks- och lånecentralorganisationen har förblivit relativt oförändrad, även om innehållet i verksamheten efterhand anpassats och förnyats. Lånecentralerna finansieras helt av statliga medel. Statsbidragens andel av länsbibliotekskostnaderna har efterhand minskat, medan landstingens kostnadsandel ökat.

Från 1966 ersätts de generella statsbidragen av tillfälliga och selektiva bidrag. Huvudsyftet var att stimulera försumliga kommuner att utveckla sin biblioteksverksamhet. Under en tioårsperiod kunde kommuner med låg biblioteksstandard ansöka om utvecklingsbidrag. Sammanlagt 25 kommuner fick del av det ganska frikostiga bidraget innan det upphörde.

Med utgångspunkt i 1970-talets kultur- och litteraturutredningar reformerades statsbidragen och fick från 1975 en delvis annan inriktning. Utvecklingsbidragen ersattes av ett betydligt lägre upprustningsbidrag, dock fortsatt med avsikten att utjämna standardskillnaderna. Landsbygdkommuner kunde få bidrag för inköp av bokbuss. Dessutom infördes bidrag för etablering av arbetsplatsbibliotek, för inköp av litteratur på invandrar- och minoritetsspråk samt för utveckling av bibliotekstjänster för barn och ungdom.

På förslag av Folkbiblioteksutredningen 1980 reformerades bidragen ännu en gång. Standardskillnaderna var fortfarande besvärande. Därför föreslog utredningen att ett lokalt utvecklingsbidrag återinfördes. Kvalifikation för att komma ifråga var, som tidigare, att kommunen hade en låg biblioteksstandard. Dessutom infördes ett särskilt bidrag för verksamhetsutveckling, företrädesvis läsfrämjande insatser och utnyttjandet av ny teknik. Bidragen för inköp av litteratur på invandrarpråk samt för etablering av arbetsplatsbibliotek behölls. Reformen skedde genom omfördelning inom befintligt anslag, medan anslagen till regional biblioteksverksamhet fick en kraftig uppräkning.

Vid mitten av 1990-talet gick bidragsepoken i graven. Nu skulle biblioteken konkurrera om pengarna med det mer glansfulla kulturlivet.

Vid mitten av 1990-talet gick den cirka 90-åriga bidragsepoken i graven. Av "budgettekniska" skäl bakades de statliga biblioteksbidragen in i Kulturrådets anslag för utvecklingsverksamhet. Därmed försvann de särskilda bibliotekspengarna. Biblioteken skulle nu konkurrera om pengarna med det mer glansfulla kulturlivet. Vad som återstod var bidragen till länsbibliotek och lånecentraler. Från 2011 överfördes bidragen till länsbibliotek till den så kallade kofferten och disponeras av de regionala huvudmännen.

Mer litteratur, mindre bibliotek

På förslag av 1996 års bokutredning (SOU 1997:141) infördes ett distributionsstöd för de litteraturstödda titlarna, ett stöd för inköp av barn- och ungdomslitteratur samt ett stöd för läsfrämjande insatser för barn och unga. Stödet till folkbibliotek har således sedan slutet av 1990-talet haft en litteraturpolitisk inriktning.

Sett över tid har de långsiktiga och generella satsningarna ersatts av selektiva bidrag till enskilda bibliotek. Bidragen har också blivit allt mer målgruppsinriktade och avsett satsningar till särskilda grupper, t.ex. barn och ungdom.

I stället för gemensamma och samlade insatser har projektbidrag fördelats till lokala bibliotek för olika utvecklingsinsatser. Ofta förhållandevis små belopp. År 2011 fördelades bidrag för läsfrämjande insatser till ett 40-tal mottagare, med belopp från 10 000 kr till 300 000 kr. Merparten av kommunerna fick del av inköpsstödet med belopp från 30 000 kr för de minsta kommunerna upp till 1,6 milj. kr för Stockholms kommun. Satsningarna har präglats av småskalighet och viss ryckighet. Bidragsändamål har haft begränsad livslängd. Resurser för utvärdering och uppföljning av bidragens effekter har saknats.

Ett undantag från småskaligheten är den satsning som gjordes 1996, då samtliga huvudbibliotek, länsbibliotek och läns museer erbjöds en tvåårig kostnadsfri anslutning med 2Mbit/s internetuppkoppling. Medlen anvisades av Utbildningsdepartementet.

I övrigt har utvecklingen av gemensamma tjänster och system inom folkbiblioteksområdet i huvudsak skett genom Bibliotekstjänst AB, t.ex. sambindningen, katalogisering/bibliografisk service, utvecklingen av ett datasystem för folkbiblioteken samt bibliografiska produkter såsom Utländska nyförvärv, Svenska tidnings- och tidskriftsartiklar (sedermera Artikelsök). Bibliotekens försäljningscentral tillkom i slutet av 1930-talet och ombildades 1951 till Bibliotekstjänst, med Sveriges Allmänna Biblioteksförening och Svenska Kommunförbundet som huvudägare. De närmast följande decennierna förekom ett nära samarbete med den statliga folkbiblioteksmyndigheten, t.ex. erhöll Bibliotekstjänst drygt 50 procent av medlen i den fond för centrala åtgärder som bildats genom att 2 procent av de statliga biblioteksanslagen avsattes för gemensamma insatser. Stödet avsåg i huvudsak de förlustbringande bibliografiska produkterna, såsom Utländska nyförvärv och Svenska tidskriftsartiklar.

Samordning i stället för bidragsfördelning

Medan statens folkbibliotekssatsningar präglats av småskalighet råder det motsatta förhållandet inom forskningsbiblioteksområdet. De statliga folkbiblioteksbidragen har inte haft någon direkt motsvarighet inom forskningsbiblioteksområdet. Insatserna har här i första hand varit inriktade på att utveckla gemensamma tjänster och system. Förutsättningarna för gemensamma sam-

arbetsprojekt har varit mer gynnsamma med färre och mer jämbördiga aktörer än vad som är fallet inom folkbibliotekssektorn. De statliga riktade insatserna har i huvudsak avsett större projekt, t.ex. utvecklingen av LIBRIS, ansvarsbibliotekssystemet, samt fjärrlånekompensationen. KB:s samordningsuppdrag har inte i första hand inriktats på bidragsfördelning, utan har i huvudsak avsett samordning, utveckling, utvärderings- och utredningsverksamhet. De bidrag till enskilda bibliotek som fördelats har i allmänhet ingått som del i ett större utvecklingsarbete med syfte att förbättra informationsförsörjningen inom högre utbildning och forskning. Inom ramen för utvecklingsarbetet har KB också gett stöd till projekt där olika typer av bibliotek samverkar, t.ex. ett samverkansprojekt mellan Stockholms stadsbibliotek, Högskolebiblioteket i Jönköping samt Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB) i syfte att genom lokala bibliotek erbjuda tjänster som innebär direktåtkomst av de digitala medier som TPB förvarar/förfogar över.

Centrum och periferi

Samtidigt som de enskilda biblioteken ser sig som delar i ett sammanhållet system, finns en benägenhet att framhålla skillnader i stället för likheter. Förhållandet till en central och samordnande instans har ofta präglats av ambivalens. Likaså har det hos statsmakterna funnits en vacklande hållning till att inrätta en central biblioteksmyndighet med ett tydligt uppdrag. För att KB ska kunna genomföra sitt nya uppdrag krävs adekvata resurser samt – inte minst – ett genuint stöd från biblioteksvärlden och från statsmakterna.



De enskilda bibliotekens förhållande till den centrala samordnande instansen har ofta präglats av ambivalens. Å ena sidan har centrala statliga insatser uppfattats som en garant för ett likvärdigt biblioteksväsen och ett skydd mot lokala huvudmäns godtycke. Å andra sidan har central styrning och samordning uppfattats som ett hot mot de enskilda bibliotekens, eller deras huvudmäns, självständighet. Samtidigt som lokala bibliotek ser sig som delar i ett nationellt system, finns en individualism och en benägenhet att framhålla skillnaderna i stället för likheterna. I princip har det funnits – och finns – ett uttalat stöd för ett kraftfullt centralt biblioteksorgan. I praktiken har det funnits många förbehåll.

Beslutet att ge KB uppdraget som central förvaltningsmyndighet för biblioteksområdet hade ett starkt, men inte enhälligt stöd. Det befarades att de nya uppgifterna skulle inkräkta på det befintliga samordningsuppdraget. Det uttrycktes också oro över att samordningsuppgifterna skulle få slagsida åt endera hållet; forskningsbiblioteksväsendet eller folkbiblioteksväsendet. Den invändningen fanns i båda lägren. Det pekades också på risken av inbyggda intressekonflikter mellan de nationella samordningsuppgifterna och KB:s primära uppgift, d.v.s. att de gemensamma medlen skulle försvinna in i KB:s ordinarie budget. Från folkbibliotekshåll restes invändningar att KB saknar kompetens rörande folkbibliotekens verksamhet, t.ex. barnbiblioteksverksamhet. De regionala röster som hade uttalat ett stöd för ett sammanhållet centralt biblioteksorgan försvagades avsevärt inför avgörandet om vem som skulle disponera medlen för regional biblioteksverksamhet – KB eller landstingen. Länsbibliotekens roll som en del i den regionala kulturverksamheten betonades, medan deras roll som delar i ett nationellt bibliotekssystem tonades ned.

Att det tog närmare hundra år av överväganden för att baxa fram ett gemensamt centralt samordningsorgan beror inte enbart på biblioteksvärldens emellanåt ambivalenta inställning. Även statsmakternas hållning har varit vacklande. Flertalet förslag om ett gemensamt samordningsorgan har lämnats utan åtgärd. Störst har oviljan varit på folkbiblioteksområdet, där det från statens sida funnits en påfallande ängslan att träda det kommunala självstyret för när. Möjligen har Svenska kommunförbundets motstånd mot

För att fullfölja uppdraget krävs resurser som står i rimlig proportion till uppgiften.

varje form av statlig inblandning bidragit till den statliga försiktigheten. Det är annars svårt att förklara hur det kommer sig att staten i grannländerna, med likartade traditioner av kommunalt självstyre, kunnat ta ett större ansvar för det kommunala biblioteksväsendet.

När KB nu har tilldelats rollen som central förvaltningsmyndighet för hela biblioteks-området innebär detta förbättrade förutsättningar att omsätta den sedan länge lovprisade samsynen på det allmänna biblioteksväsendet som ett sammanhållet system i praktisk handling.

För att fullfölja uppdraget, att svara för nationell överblick, främja samverkan, driva på utvecklingen och i samarbete med länsbiblioteken följa upp bibliotekslagens praktiska tillämpning, krävs emellertid resurser som står i rimlig proportion till uppgiften. I annat fall är risken överhängande att idén förfuskas. Utöver resursfrågan finns också en annan komplikation. Biblioteksfrågorna delas för närvarande mellan två departement: Utbildningsdepartementet och Kulturdepartementet. Något som kan, men inte nödvändigtvis behöver, vara ett hinder. KB är en myndighet under Utbildningsdepartementet. Bibliotekslagen samt statsbidragen till folkbibliotek ligger inom Kulturdepartementets ansvarsområde.

Historiskt sett har biblioteken haft stark anknytning till utbildningsområdet. Forskningsbibliotekssektorn har en självklar hemvist inom Utbildningsdepartementet. Folkbibliotekens hemvist har inte alltid varit lika självklar. De centrala folkbiblioteksfrågorna hade de första 60 åren sin placering inom utbildningsområdet (Skolöverstyrelsen), men överfördes 1974 till kultur-

sektorn genom placeringen inom Kulturrådet. För att undvika eventuella kompetenskonflikter på departementsnivå och för att främja en helhetssyn på biblioteksfrågorna vore en placering inom Utbildningsdepartementet en möjlighet.

Det är också nödvändigt att gränsdragningen mellan KB och Kulturrådet tydliggörs, t.ex. att KB har det odelade ansvaret för en nationell biblioteksstrategi, för infrastrukturfrågor samt för utvecklingen av gemensamma tjänster och system, medan Kulturrådet ansvarar för de statliga kulturpolitiska satsningarna, t.ex. läsfrämjande insatser eller andra målgruppsinriktade åtgärder. Ett nära samarbete mellan KB och Kulturrådet vore ingen nackdel.

Mot bakgrund av att det tagit cirka hundra år att komma till beslut om att inrätta en gemensam förvaltningsmyndighet för de allmänna biblioteken vilar det ett stort ansvar på KB att förvalta uppdraget. Det vilar också ett stort ansvar på statsmakterna och – inte minst på biblioteksvärlden – att ge den centrala förvaltningsmyndigheten ett helhjärtat stöd.



Källor och litteratur

Statens offentliga utredningar

SOU 1924:7 *Betänkande och förslag angående läroverks- och landsbibliotek*
SOU 1949:28 *Folk- och skolbibliotek. Betänkande och förslag avgivet av folkbibliotekssakkunniga*
SOU 1969:37 *Utredning rörande utbildning av bibliotekspersonal m.m.*
SOU 1972:66 *Ny kulturpolitik*
SOU 1974:5 *Boken: litteraturutredningens huvudbetänkande/1968 års litteraturutredning*
SOU 1977:71 *Biblioteks- och samverkanskommittén. Vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning*
SOU 1984:23 *Folkbibliotek i Sverige: betänkande av folkbiblioteksutredningen*
SOU 1995:84 *Kulturpolitikens inriktning: slutbetänkande av Kulturutredningen*
SOU 1997:141 *Boken i tiden*
SOU 2003:129 *KB – ett nav i kunskapssamhället*
SOU 2009:16 *Slutbetänkande av Kulturutredningen*
SOU 2010:11 *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet*

Författningar

SFS 1905:028 angående utbetalning av statsbidrag till folkbibliotek
SFS 1912:229 angående understödjande av folkbiblioteksväsendet
SFS 1930:015 angående understödjande av folkbiblioteksväsendet
SFS 1930:031 angående vissa föreskrifter rörande folkbiblioteksväsendet
SFS 1955:506 angående statsbidrag till skolbiblioteken
SFS 1955:540 angående statsbidrag till folkbiblioteksväsendet
SFS 1966:108 om statsbidrag till länsbibliotek och lånecentraler
SFS 1975:467 om statsbidrag till folkbibliotek
SFS 1979:273 om ändringar i förordningen (1975:467)
SFS 1985:528 Förordning om statsbidrag till folkbibliotek
SFS 1996:1608 Förordning om statsbidrag till folkbibliotek
SFS 1996:1596 Bibliotekslag

Propositioner

Kungl. Maj:ts proposition 1974:28
Regeringens proposition 1996/97:3 *kulturpolitik*
Regeringens proposition 2009/10:3 *Tid för kultur*

Litteratur

"BU-remissen. SAB:s remissvar på BU-betänkandet", *Biblioteksbladet* 1970 s. 100-103.
Carlsson, Ingvar: "En ny bibliotekshögskola", *Biblioteksbladet* 1971 s. 99-100.
Carlsson, Ingvar: "Kultur till vardags. Anförande vid SAB:s årsmöte i Umeå 1971", *Biblioteksbladet* 1971 s.189-192.
Edström, Wilhelm: "Hotet mot biblioteken", *Svenska Dagbladet* 1965-02-09.
Hjelmqvist, Bengt: *Det starka biblioteket*, Bibliotekstjänst, 1993.
Holmström, Bengt: "Det missgynnade folkbiblioteket", *Kvällsposten* 1965-06-28 samt 1965-06-30.
Mer än bara böcker. Exempel på förnyelse i folkbiblioteken, Statens kulturråd 1998.
Nyström, Erik G.: "Kommentar till SÖ:s petita", *Biblioteksbladet* 1967, s. 959.
"Public Library Manifesto", *Unesco Bulletin for Libraries*, vol III nr 4, April 1949.
Tottie, Thomas: "Forskningsbiblioteksrådet", *Biblioteksbladet* 1970 s. 292-294.
Utvidgad samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet, Statens kulturråd PM 1994-11-24. Dnr 1463/94-40.



Från och med januari 2011 har Kungliga biblioteket ett utvidgat uppdrag. KB ska utöva nationell överblick, främja samverkan och utveckling, följa upp bibliotekslagens praktiska tillämpning tillsammans med länsbiblioteken, fördela bidrag till vissa delar av biblioteksväsendets nationella struktur samt samla in och rapportera nationell biblioteksstatistik. Därmed fick Sverige äntligen en gemensam biblioteksmyndighet – eller fick vi det?

Rapportens första del speglar förväntningar inför det utvidgade uppdraget. Genom intervjuer med aktörer som är intresserade och berörda av KB:s nya uppdrag har den oro och de förhoppningar som präglar situationen idag fångats in. Svensk Biblioteksforening har vid ett flertal tillfällen understrukit behovet av en nationell biblioteksstrategi och exemplifierat vad en sådan kan innebära.

Vägen mot en gemensam myndighet har varit lång och snårig – som rapporten visar har frågan om ökad samordning stötts och blötts i nästan ett sekel. Förslagen har genom åren varit många, medan lösningarna har varit färre och få har visat sig vara hållbara. Rapportens andra del ger en historisk bakgrund till KB:s nya uppdrag och där hittar man förklaringar till en del förhållanden som idag kanske kan te sig besynnerliga.



SVENSK BIBLIOTEKSFÖRENING

Box 70380, 107 24 Stockholm
Tel: 08-545 132 30 Fax: 08-545 132 31
www.biblioteksforeningen.org